

Droit au logement :

construire la responsabilité

- rendre opposable le droit au logement pour garantir sa mise en œuvre
- intégrer les besoins des handicapés dans les politiques de l'habitat

NOVEMBRE 2003

Sommaire

	page
Introduction	5
1 Le besoin de garantir la mise en œuvre du droit	7
1-1 le droit au logement est un droit fondamental	7
1-2 sur le terrain, le droit au logement est encore tenu en échec	11
1-3 les dispositions spécifiques au logement des personnes défavorisées se heurtent à des limites	15
1-3-1 les personnes défavorisées sont les premières victimes du dysfonctionnement des marchés du logement	19
1-3-2 la dilution de la responsabilité politique autorise l'irresponsabilité	21
1-3-3 le citoyen ne dispose pas de voies de recours suffisantes	25
2 Rendre opposable le droit au logement	25
2-1 la démarche proposée par le Haut Comité : un droit opposable pour construire la responsabilité	29
2-2 première condition de l'opposabilité : désigner une autorité politique responsable	35
2-3 deuxième condition de l'opposabilité : doter l'autorité responsable des moyens d'agir	36
2-3-1 assurer le développement de la connaissance des éléments nécessaires à l'élaboration des politiques de l'habitat	37
2-3-2 doter les groupements intercommunaux (EPCI) des moyens financiers nécessaires	39
2-3-3 doter les groupements intercommunaux (EPCI) de prérogatives nouvelles	40
2-3-4 développer les outils de solvabilisation et de garantie	43
2-3-5 garantir la mise en œuvre du droit au logement lorsque la responsabilité n'a pas pu être déléguée	43
2-4 troisième condition de l'opposabilité : donner des voies de recours au citoyen	44

2-4-1 créer des services chargés de recevoir et orienter les ménages en difficulté de logement	47
2-4-2 un recours amiable appuyé sur une instance de médiation	49
2-4-3 le recours contentieux	51
	51
	54
	60
3 Le logement des personnes handicapées	61
	62
3-1 l'importance et la diversité des situations de handicap	
3-2 les politiques mises en œuvre et les limites rencontrées	69
3-2-1 les normes de construction	69
3-2-2 les aides financières	71
3-2-3 l'attribution des logements sociaux	
3-2-4 la réalisation de travaux dans les copropriétés	
3-2-5 les besoins liés aux handicaps physiques et mentaux ne sont pas pris en compte	77
3-3 une politique pour réduire les situations de handicap	
3-3-1 quelles orientations ?	79
3-3-2 quels outils ?	

Conclusion

Annexes

Introduction

Dans notre rapport 2002, nous nous sommes interrogés sur les raisons qui font que plus de 3 millions de nos concitoyens restent mal-logés et que l'on voit se développer des situations de crise aiguës où le droit au logement est tenu en échec, malgré son affirmation récurrente par le législateur et l'énergie dépensée au plan local par les multiples acteurs de l'habitat et de l'action sociale.

Nous avons rattaché cette situation à l'insuffisance de l'offre locative accessible aux populations modestes, qu'il s'agisse de HLM ou de logements privés à bas loyers, mais aussi à une crise du "vivre-ensemble" qui s'exprime par des attitudes de peur et de rejet à l'égard des populations pauvres ou différentes et qui produit parfois, au sein des agglomérations, un protectionnisme communal qui s'exerce à leur détriment.

Cette analyse nous a conduits à proposer d'aller "vers un droit au logement opposable"¹ qui donnerait à la collectivité, non plus une simple obligation de moyens, mais une obligation de résultat comme il en existe depuis longtemps en matière d'accès aux soins ou à l'éducation.

Il est vrai cependant que le logement est un domaine complexe : il ne touche pas seulement aux politiques spécifiques de l'habitat mais interfère avec celles de l'urbanisme, de l'action sociale, de l'emploi, des transports, etc. ; il nécessite de répondre à des besoins qui s'expriment dans le court terme alors que les outils produisent le plus souvent leurs effets sur le long terme ; il met en jeu de nombreux intervenants, publics et privés.

Comment, dans ce contexte, faire en sorte qu'une obligation de résultat soit effectivement applicable ? Comment construire cette responsabilité de la puissance publique dans la mise en œuvre du droit au logement ?

Répondant au souhait des plus hautes autorités de l'Etat, le Haut Comité a donc poursuivi sa réflexion sur ce thème au cours de l'année 2003. Son ambition n'était pas de produire un projet "clés en mains", prêt à transmettre au législateur, mais de fournir un cadre de

¹ titre du 8^e rapport du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées

travail synthétique, posant aussi clairement que possible les données du problème et esquissant les réponses.

Conformément au vœu du Président de la République, le Haut Comité a en outre porté une attention particulière aux difficultés de logement que rencontrent les personnes handicapées. Restée à l'écart des politiques du logement des personnes défavorisées en raison de sa spécificité, cette question nous est apparue comme insuffisamment prise en compte par ailleurs. Il y a là un constat auquel on peut d'autant moins se résoudre que le vieillissement de la population entraîne l'accroissement des besoins d'adaptation de l'habitat.

Compte tenu de ses moyens et de son programme de travail, le Haut Comité n'a pas pu consacrer à cette question tout le temps qu'il aurait souhaité. Nous aurions voulu rencontrer davantage d'acteurs, notamment associatifs, de ce secteur très divers : les formes de handicap sont, hélas, nombreuses et n'entraînent pas les mêmes besoins en matière de logement. Nous aurions aimé pouvoir visiter certaines réalisations innovantes : il s'agit d'un domaine où l'initiative locale et partenariale joue un rôle essentiel et où l'analyse des " bonnes pratiques " apporte beaucoup.

Cependant, grâce à l'apport d'expérience et de réflexion de grandes associations de handicapés, mais aussi des réseaux des opérateurs sociaux du logement que sont les HLM et les associations PACT², ainsi que de l'administration, nous pensons avoir pu cerner l'essentiel des difficultés et limites auxquelles se heurtent les dispositifs actuellement mis en œuvre. Nous en avons déduit un certain nombre de propositions d'orientations et d'outils qui visent à ce que les politiques du logement intègrent pleinement les besoins des personnes handicapées.

Pour le Haut Comité, cette démarche vient compléter celle de l'opposabilité du droit au logement : le logement décent défini par la réglementation doit aussi pouvoir s'adapter aux contraintes spécifiques de la personne, qu'elles soient causées par la maladie, l'accident, l'âge ou tout autre facteur. Il s'agit de faire en sorte que le logement ne puisse plus être un facteur d'exclusion.

² Associations pour l'amélioration de l'habitat, membres de la fédération nationale des centres PACT-ARIM

1 – Le besoin de garantir la mise en oeuvre du droit

Le caractère vital du droit au logement a conduit à sa reconnaissance législative comme “ droit fondamental ”. Mais quelle est aujourd’hui la portée de cette reconnaissance pour le citoyen qui reste non logé ou mal-logé ? A-t-on tiré toutes les conséquences qui devraient en résulter ?

Un droit fondamental est un droit qui s’impose, qui crée des obligations pour la collectivité : on n’imagine plus aujourd’hui de laisser un malade sans soins, un enfant sans scolarisation. Un droit fondamental n’est pas un objectif, c’est une contrainte qui commande à la mise en œuvre des moyens et des politiques nécessaires.

C’est pour que soit garanti, dans les faits, le respect du caractère fondamental du droit au logement que le Haut Comité propose de le rendre opposable.

1 – 1 Le droit au logement est un droit fondamental

Vital, il conditionne l’accès à d’autres droits

Se loger est un besoin élémentaire dont la satisfaction relève d’une nécessité vitale qui justifie sa reconnaissance en tant que droit. Mais c’est également un élément qui conditionne l’accès à d’autres droits fondamentaux.

C’est le cas de la santé : l’insalubrité, la présence de peintures au plomb dégradées, l’exiguïté, la promiscuité sont des facteurs qui mettent gravement en danger la santé physique mais aussi psychique des occupants d’un logement.

Le droit à l’éducation est également mis en cause lorsque la suroccupation du logement familial, ou les changements continuels de lieu d’hébergement ne permettent pas à l’enfant de disposer des conditions favorables au suivi d’un cursus scolaire. S’il est rarement la cause unique de l’échec scolaire, il est indéniable que le logement joue un rôle aggravant considérable qui mériterait d’être évalué.

Le logement conditionne évidemment le droit à la vie familiale et à son intimité. Son absence contraint aujourd’hui des familles à vivre de façon éclatée, dans des lieux d’hébergement distincts. Elle ne peut qu’engendrer ou aggraver des crises familiales.

Le droit au travail est lui aussi rendu difficile d’accès aux personnes qui ne disposent pas d’un domicile fixe et doivent consacrer une partie significative de leur temps à la recherche quotidienne d’un lieu d’hébergement.

C’est aussi l’absence de perspective de trouver un nouveau logement familial qui fait renoncer certains demandeurs d’emploi à des postes éloignés de leur domicile actuel.

Enfin le logement est une condition de l'exercice de la citoyenneté. Il est la base à partir de laquelle la personne se voit reconnaître une appartenance à la collectivité et peut développer une vie sociale.

Ce caractère “ fondamental ” du droit au logement est reconnu par la loi

Au niveau législatif, l'importance du droit au logement est reconnue et régulièrement réaffirmée depuis plus de 20 ans.

C'est d'abord la loi “ Quilliot ” du 22 juin 1982 qui a proclamé que “ *Le droit à l'habitat est un droit fondamental* ”. Puis, la loi “ Mermaz ” du 6 juillet 1989, établissait que “ *Le droit au logement est un droit fondamental* ”.

Le droit au logement constituera ensuite l'objet même de la loi “ Besson ” du 31 mai 1990, qui définira les moyens de sa mise en œuvre :

“ Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant et s'y maintenir... ”

Il est encore réaffirmé par la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, aux côtés des autres droits fondamentaux :

“ La présente loi tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance ”.

Dans la Constitution, le droit au logement n'est pas mentionné de façon explicite. Toutefois le Conseil Constitutionnel, dans un avis rendu le 19 janvier 1995, a estimé que : “ *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif à valeur constitutionnelle* ”, se référant pour cela au préambule de la Constitution de 1946 et en particulier au principe de la sauvegarde de la dignité humaine.

Au niveau Européen, la Communauté européenne s'est à ce jour limitée à une reconnaissance du droit à “ *une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes..* ” (article 34 de la Charte des droits fondamentaux adoptée par le Conseil Européen de Nice en décembre 2000).

Le Conseil de l'Europe, de son côté, va plus loin puisqu'il reconnaît un “ *droit individuel, universel et justiciable à la satisfaction des besoins humains matériels élémentaires. Ce droit devrait à tout le moins servir à couvrir la nourriture, l'habillement, le logement et les soins médicaux de base* ” (Recommandation R-2000-3)

Enfin, au niveau mondial, il convient de mentionner l'article 11 du Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels de 1966 : *“ les Etats parties au présent pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisant, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence ”*. Il s'agit là d'un document ratifié par la France, et qui a donc force de loi.

Au total, il faut bien constater que le droit au logement ne manque pas de reconnaissance juridique. On peut certes regretter qu'il ne soit pas explicitement inscrit dans la Constitution aux côtés d'autres droits fondamentaux qui y figurent tels que le droit à l'instruction ou le droit à l'emploi. De même serait-il souhaitable qu'il soit intégré dans la future Constitution européenne. Cependant il n'est pas assuré que ce renforcement de l'inscription du droit au logement dans les textes fondamentaux suffirait à lui faire dépasser les obstacles rencontrés dans sa mise en œuvre concrète.

1 – 2 Sur le terrain, le droit au logement est encore tenu en échec

Dans notre précédent rapport nous avons noté que le nombre de mal-logés, tel qu'il ressort des chiffres les plus récents de l'INSEE, était de l'ordre de 3 millions. Nous avons souligné le développement de situations de crise conduisant de nombreux ménages à recourir durablement à des formules précaires telles que l'hébergement par la famille ou par des tiers, le squat, l'habitat insalubre ou suroccupé. Ces situations ne permettent pas aux structures d'hébergement de jouer leur rôle de “ filet de sécurité ” et de relais vers le logement ordinaire dans des conditions satisfaisantes.

Nous avons utilisé le pluriel pour rendre compte de situations de crise variables selon les zones géographiques et qui touchent particulièrement les populations les plus fragiles : les ménages immigrés ou issus de l'immigration et ceux dont les ressources sont précaires.

En l'absence de suivi d'indicateurs pertinents au niveau des différents bassins d'habitat, l'évolution de ces difficultés et de leur acuité est malaisée et le Haut Comité n'a ni la vocation ni les moyens de l'entreprendre. Il se doit cependant de relayer les messages d'alerte que lui transmettent à la fois les associations, les élus, les bailleurs et les différents acteurs sociaux du logement.

Les services d'urgence ne sont pas en situation de répondre à l'ensemble de la demande

Les services qui ont en charge la gestion des situations d'urgence et la recherche d'hébergements constituent un poste d'observation privilégié des situations de crise. Les préfets ont en effet la responsabilité d'arrêter un schéma départemental de l'accueil d'urgence et de mettre en place, à travers le numéro d'appel prioritaire du “ 115 ”, un dispositif pour recueillir les demandes d'hébergement et les orienter. Cependant la

recherche de solutions d'hébergement d'urgence mobilise une énergie considérable, bien au-delà des services spécialisés qui ne peuvent faire face à l'ensemble de la demande.

La situation est particulièrement critique dans l'agglomération parisienne. Dans le Val de Marne, les services sociaux du conseil général (DIPAS), notent que le nombre de demandes n'ayant pas pu donner lieu à un hébergement s'élevait à 1447 pour l'année 2001. Les travailleurs sociaux des circonscriptions sont de plus en plus fréquemment conduits à se substituer au 115³ et à effectuer eux-mêmes des recherches d'hébergement. Le travail moyen correspondant a été mesuré : il correspond à ½ journée de travailleur social, 20 appels téléphoniques, 15 contacts avec différents foyers ou hôtels. Or ce travail est souvent à recommencer le lendemain si une seule nuitée a été trouvée.

Au-delà du temps passé, ces situations génèrent le développement d'un sentiment d'impuissance et l'épuisement professionnel d'un personnel social dont le métier même est mis en cause par cette pression de l'urgence

C'est cette situation qui a conduit les travailleurs sociaux de Seine Saint Denis à se constituer en collectif pour interpeller les élus. Dans ce département, la DDASS estime à 170 par jour le nombre de personnes qui, ayant sollicité une place d'hébergement, sont laissées sans solution.

Cette situation résulte à la fois de l'importance de la demande et de l'engorgement des centres d'hébergement par la présence de ménages qui, bien que ne nécessitant plus le maintien dans la structure, sont contraints de prolonger leur séjour du fait des difficultés d'accès au logement ordinaire.

Les listes d'attente et les délais d'attribution des logements sociaux reflètent l'insuffisance de l'offre

L'évolution de la demande de logements HLM constitue également un indicateur de la crise du logement. La mise en place du numéro unique doit permettre de la mesurer de façon plus fiable au niveau de chaque département. Sur l'ensemble du territoire français le nombre de demandeurs s'établissait au 1^{er} juillet 2003 à 1 300 000, dont 370 000 étaient déjà locataires HLM et demandaient une mutation. Il n'est pas encore possible de mesurer l'évolution annuelle à partir de cette source car les chiffres de l'année 2002, qui était l'année de mise en place, incluaient encore nombre de demandes anciennes, dont les fichiers ont été épurés par la systématisation de la procédure de renouvellement. Du côté de l'INSEE, le nombre de demandeurs de logement social est évalué par les enquêtes logement : les derniers chiffres sont ceux de 2002 : avec 1 043 000 demandeurs, ils représentent une augmentation de près de 200 000 par rapport à l'enquête de 1996. Ces chiffres traduisent l'insuffisance globale du parc social mais cachent des disparités très fortes selon les contextes locaux.

³ géré par le Centre départemental d'accueil et d'orientation (CDAO)

Le “ délai anormalement long ” fixé dans les accords collectifs permet de se faire une idée plus précise et plus localisée de cette insuffisance. Il s’agit du délai, prévu par la loi de lutte contre les exclusions, au-delà duquel toute demande doit faire l’objet d’un examen privilégié par une commission de médiation. Dans la pratique, ce délai est bien entendu fixé en fonction des durées moyennes d’obtention d’un logement social dans le département. L’UNIOPSS⁴ a réalisé en 2002 une évaluation des accords collectifs sur un certain nombre de départements. Elle constate une importante diversité des délais fixés, qui reflète la plus ou moins grande tension sur le marché locatif social. Sur 23 départements examinés :

- 6 avaient des délais anormalement longs inférieurs ou égaux à 1 an (Loire-Atlantique, Drôme, Lot, Doubs, Aube, Territoire de Belfort)
- 10 avaient des délais anormalement longs compris entre 1 an ½ et 2 ans ½ (Hérault, Bouches du Rhône, Ile et Vilaine, Yvelines, Finistère, Bas-Rhin, Pas de Calais, Nord, Meurthe et Moselle, Saône et Loire)
- 7 avaient des délais anormalement longs supérieurs à 3 ans (Réunion, Haute-Savoie, Gironde, Essonne, Hauts de Seine, Val de Marne, Val d’Oise)

C’est bien entendu à Paris que la tension est la plus forte : le délai “ anormalement long ” pour l’obtention d’un logement de 4 pièces ou plus a été fixé à 10 ans...

Les expulsions continuent de progresser

Enfin, il y a un domaine dans lequel nous disposons de chiffres annuels, grâce aux ministères de l’intérieur et de la justice, c’est celui des expulsions.

⁴ Union nationale interfédérale des oeuvres et organismes privés sanitaires et sociaux

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Contentieux locatif avec demande de délivrance de titre exécutoire (1)	113 432	100 554	97 575	105 577	107 639	
Décisions de justice prononçant l'expulsion (1)	87 717	75 125	71 323	80 143	81 080	
Nombre de commandements de quitter les lieux (2)	47 821*	47 623*	43 017	50 858	47 473*	52 351
Nombre de demande de concours de la force publique (2)	32 294	33 285	29 823	33 872	36 400	38 151
Nombre de décisions accordant le concours de la force publique (2)	14 473	13 256	13 915	16 275	16 844	20 087
Nombre d'interventions effectives de la force publique (2)	4 753	4 359	4 866	5 936	6 337	7534

(1) Source : Ministère de la justice (2) Source : Ministère de l'Intérieur

* hors Paris.

On constate malheureusement depuis 1999 une progression continue des chiffres, tant au niveau des procédures engagées que des jugements prononcés et des concours de la force publique. Ces chiffres élevés sont d'autant plus préoccupants que s'est développée, à partir de la loi exclusion, une politique de prévention des expulsions qui s'appuie, dans chaque département, sur une charte de prévention. Certes le fonctionnement de ces dispositifs n'est pas parfait – on voit parfois se développer des pratiques trop rigides – et le Haut Comité, dans ses rapports 2001 et 2002, a formulé plusieurs propositions pour l'améliorer. Néanmoins, on assiste dans la plupart des départements à une réelle mobilisation des acteurs dont on pouvait espérer une diminution des chiffres. Le fait qu'il n'en soit rien est un signe du durcissement des conditions de location, les locataires ayant à assumer des loyers de plus en plus élevés.

1 - 3 les dispositions spécifiques au logement des personnes défavorisées se heurtent à des limites

Le législateur ne s'est pas contenté de l'affirmation du principe du droit au logement. La loi "Besson" du 31 mai 1990 s'est attachée à définir les moyens de sa mise en oeuvre. D'autres textes législatifs, en particulier la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, l'ont complétée pour prendre en compte les difficultés rencontrées, adapter les outils, renforcer les moyens. Dans chaque département un partenariat s'est mis en place autour des préfets et des présidents de Conseil Général dans le cadre des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). Des acteurs de cultures très différentes tels que des associations sociales, des administrations, des professionnels de l'immobilier social ont appris à se connaître et à travailler ensemble. Des dispositifs innovants ont été expérimentés pour faire face à des situations particulières. Les fonds de solidarité logement (FSL) permettent aujourd'hui d'aider près de 300 000 ménages par an, soit pour accéder à un logement, soit pour s'y maintenir⁵.

L'impact positif de ces dispositions est donc incontestable. Pour autant, la persistance du mal-logement et, surtout, le développement de situations de blocage conduisent à s'interroger sur les limites rencontrées : quels sont les facteurs qui font que notre arsenal législatif ne parvient pas à rendre effectif le droit au logement ?

1 - 3 - 1 les personnes défavorisées sont les premières victimes du dysfonctionnement des marchés du logement

Les outils des PDALPD⁶ ne permettent qu'une action spécifique

La loi Besson a donné aux personnes en difficulté un droit à une aide de la collectivité. Cette aide correspond à des dispositifs ciblés. Elle passe principalement par les FSL, qui contribuent à solvabiliser le ménage ou à financer un accompagnement social. L'intervention des PDALPD sur l'offre se limite à la détermination éventuelle d'objectifs concernant des programmes spécifiques tels que des logements d'insertion ou des résidences sociales.

La logique de ces outils est de venir en complément des actions "de droit commun" de la collectivité visant à assurer la satisfaction globale des besoins en logement. Les outils du plan départemental visent les personnes dont le niveau de ressources est trop faible ou trop précaire pour leur permettre d'accéder sans aide à un logement social ordinaire, ou

⁵ 296 117 ménages en 2001, pour un montant d'aide moyen de 574 euros à l'accès et 970 euros en maintien dans les lieux - source DGUHC - Ministère de l'équipement

⁶ plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées

dont telle ou telle difficulté sociale particulière justifie la mise en place d'un accompagnement.

Or le contexte dans lequel se pose la question du logement des personnes défavorisées est, de plus en plus, celui d'une pénurie de logements locatifs sociaux, pénurie qui s'inscrit elle-même dans le cadre de marchés du logement tendus.

Les PDALPD n'ont pas d'impact sur la pénurie de logements sociaux

Dans notre précédent rapport nous avons constaté que l'insuffisance de production de logements locatifs sociaux constituait, avec la crise du vivre-ensemble, l'une des deux causes structurelles des difficultés de logement qui affectent les populations défavorisées.

Il est en effet difficile d'espérer pouvoir satisfaire les besoins de logement des plus pauvres si l'offre de logements accessible à des ménages modestes, disposant de petits salaires, est inférieure aux besoins. Or les chiffres de la production se sont situés à des niveaux extrêmement bas au cours des dernières années, descendant jusqu'à 44 600 dont 4 000 PLS⁷ en 2000. S'ils sont remontés à 56 400 dont 8 600 PLS en 2001 et 55 400 dont 10 900 en 2002, ce sont des chiffres qui sont loin des besoins, a fortiori si l'on envisage d'accélérer le rythme des démolitions dans certaines cités HLM⁸.

Le Conseil Economique et Social, dans son avis rendu sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, évalue à 120 000 le nombre de logements sociaux qu'il conviendrait de produire annuellement.

Le redressement de la production se heurte à des obstacles de deux natures différentes :

- l'insuffisance des crédits : ceux inscrits au budget de l'année 2003 permettaient, avant annulation, gel puis dégel, d'espérer la création de 54 000 logements, dont 12 000 PLS,
- les réticences locales : nous avons évoqué l'an dernier ce développement des attitudes " protectionnistes " à l'égard du logement social et, de façon plus générale, de toute structure susceptible d'accueillir une population pauvre ou de mode de vie différent ; l'article 55 de la loi SRU est une fort modeste réponse à ce frein au développement d'une offre de logements sociaux mieux répartie sur le territoire.

Face à cette insuffisance de production, qui conduit les bailleurs sociaux et les réservataires à gérer la pénurie, les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées sont évidemment impuissants.

⁷ les PLS (prêts locatifs sociaux) correspondent à du logement intermédiaire, avec des plafonds de loyer et de ressources supérieurs au logement social (PLUS) ou très social (PLAI)

⁸ la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (loi " Borloo ") prévoit la démolition de 200 000 logements sociaux en 5 ans, soit 40 000 par an en moyenne

La pénurie de logements sociaux participe elle-même du développement d'une crise quantitative du logement au niveau national

L'insuffisance de logements sociaux doit être rapprochée de la crise quantitative globale de l'offre de logements. La pénurie est aujourd'hui reconnue. Elle est attestée par les données de l'INSEE, qui chiffre à 320 000 le nombre de logements qui devraient être construits chaque année (toutes catégories confondues, y compris résidences secondaires, et sans prise en compte des objectifs de démolition de la loi " Borloo "). Compte tenu du retard de production pris depuis plusieurs années, l'économiste Michel MOUILLART, évalue le déficit cumulé de production de logements entre 1,5 et 2 années de production⁹.

La diminution de la proportion de logements vacants, qui est descendue en dessous de 7 %, soit son niveau le plus faible depuis 30 ans, est l'une des conséquences de cette faiblesse de la construction neuve, qui rejaillit bien évidemment sur les prix. C'est ainsi que les prix de vente moyens au m² des logements anciens sur l'ensemble du territoire ont connu une progression de 40 % en 5 ans (1998 à 2002), qui n'a été que partiellement compensée par la baisse des taux d'intérêt. Sur le marché locatif, on assiste à de fortes revalorisation des loyers lors des changements de locataires : + 5,5 % en 2002 dans 11 agglomérations de province, 7,1 % en grande couronne, 9,1 % en petite couronne, 11,2 % à Paris.¹⁰

Cette évolution rend d'autant plus difficile le passage des locataires du secteur HLM vers le secteur privé ou l'accession à la propriété. A titre d'exemple, le programme local de l'habitat de l'agglomération Lyonnaise relève que le pourcentage de logements locatifs privés dont les loyers sont comparables au logement social est passé de 50 % en 1990 à 15 % en 1999. Il en résulte inévitablement un report de la demande vers le logement social, qui n'est pas en situation d'y faire face.

Les marchés du logement ne sont pas régulés

Derrière les chiffres nationaux de la construction neuve ou de la production de logements sociaux se cachent des réalités locales très différenciées qui renvoient à des situations de marché plus ou moins tendues : les prix au m² du logement ancien dans les agglomérations se situent dans une fourchette allant de 1 à 5 entre Saint Etienne et Paris. La plupart des grandes agglomérations connaissent cependant une situation de forte tension et d'augmentation des prix : 53 % de hausse à Marseille entre 1998 et 2002, 40 % à Nice, 44,5 % à Nantes .. En Ile de France la hausse des prix moyens a atteint 12% pour la seule année 2002, et le mouvement se poursuit en 2003¹¹.

⁹ Actes du colloque européen de Liège, 24-25 septembre 2001

¹⁰ Rapport sur l'évolution des loyers - ministère de l'équipement - juin 2003 - Chiffres de l'OLAP (Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne)

¹¹ + 13,9% à Paris entre fin juin 2002 et fin juin 2003, selon la chambre des notaires

La théorie économique enseigne qu'une telle revalorisation devrait conduire à une augmentation de la production qui, à terme, ramènerait l'équilibre entre l'offre et la demande. Or on constate au contraire que malgré la hausse constante des prix depuis 1998, la production de logements en Ile de France est tombée à son niveau le plus bas avec environ 32 000 logements construits en 2002, loin derrière les objectifs annuels fixés par le schéma directeur qui étaient de 53 000. Avec 3 logements construits pour 1000 habitants, l'Ile de France se situe aujourd'hui à l'avant-dernière place des régions françaises.

Le fonctionnement des marchés du logement connaît en effet de graves dysfonctionnements. Il obéit à des logiques complexes et dépend de multiples facteurs. L'offre foncière disponible représente bien évidemment une contrainte majeure. Mais l'IAURIF (Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile de France) souligne également la relation très forte qui existe entre le marché du logement et celui, plus large, de l'immobilier :

“ Cette concurrence entre logements et locaux d'activité se déploie en fait dans trois domaines au moins :

- *la recherche de capitaux, les investisseurs marquant actuellement une nette préférence pour les locaux d'activités, comme le montre le désengagement des investisseurs institutionnels qui arbitrent leur patrimoine résidentiel ;*
- *la recherche de terrains, domaine dans lequel la concurrence entre logements et bureaux s'accroît dans la mesure où dans les deux cas, la demande s'est recentrée sur le cœur de l'agglomération ;*
- *l'opération de construction proprement dite et son coût. Parmi les difficultés qu'ils invoquent, de nombreux promoteurs et organismes HLM citent la hausse des coûts de construction autant sinon plus que la hausse des charges foncières. ”¹²*

Par ailleurs le marché du logement inclut à la fois les résidences principales et les résidences secondaires. La Fondation Abbé Pierre, dans son dernier rapport, dénonce avec raison le scandale des conditions de logement qui sont faites aux travailleurs saisonniers dans certaines villes touristiques. Mais il s'agit aussi de communes moins touristiques, dont la qualité de vie conduit au développement de la résidence secondaire ou d'un habitat de retraite. Tous les demandeurs de logement ne sont pas à égalité : certains ont le choix de la localisation et les moyens de payer ce choix, d'autres sont dépendants d'un territoire parce qu'ils y travaillent ou qu'ils y ont leurs attaches. La demande extérieure vient renchérir les prix et les rendre inaccessibles à la population locale, ou tout au moins à sa fraction la plus modeste et dépourvue de patrimoine.

Enfin il convient de souligner que le fonctionnement des marchés du logement produit de la ségrégation sociale : les prix des terrains constructibles sont plus élevés sur les territoires marqués par la présence d'un habitat de plus grande qualité et d'une population plus favorisée que dans des quartiers qui comportent beaucoup de logements sociaux ou

¹² Les cahiers de l'IAURIF - n° hors série spécial Assises du logement - février 2003

un habitat privé dégradé. Les écarts ont tendance à se renforcer sous l'effet de ce que Michel MOUILLART appelle la " théorie du club " :

*“ le niveau du droit d'entrée, le prix du ticket, c'est la meilleure des protections face aux risques d'envahissement par une demande qui créerait une dévalorisation des espaces. Plus un espace est surcôté, moins le risque de dissolution des identités sera grand. ”*¹³

Le fonctionnement des marchés du logement subit donc des influences multiples et ne conduit pas spontanément à l'équilibre entre offre et demande, a fortiori il ne conduit pas à la mixité sociale. C'est pourquoi les difficultés que rencontrent les ménages défavorisés pour accéder à un logement ne proviennent pas uniquement de leur situation économique et sociale, elles trouvent aussi leur origine dans ces dysfonctionnements. L'élargissement des populations qui sont concernées par les difficultés de logement le démontre d'ailleurs. L'incapacité de la collectivité à assurer le bon fonctionnement des marchés du logement est une cause essentielle du mal-logement, qui renvoie à d'autres interventions que celles relevant des PDALPD.

1 – 3 – 2 la dilution de la responsabilité politique autorise l'irresponsabilité

Tous les niveaux de la puissance publique sont impliqués

Le citoyen qui éprouve des difficultés pour accéder à un logement décent se trouve fréquemment renvoyé d'une administration à une autre.

En effet, à la seule exception de la région, dont l'intervention relève du volontariat, tous les niveaux de la puissance publique se trouvent obligatoirement impliqués, à un titre ou à un autre, dans la mise en œuvre des actions nécessaires au traitement du mal-logement : Etat, département, intercommunalité, commune.

La responsabilité majeure incombe naturellement à l'Etat, qui assume la compétence en matière de logement et d'hébergement. Il intervient principalement à travers le financement de l'aide à la personne et de l'aide à la pierre ainsi que celui des CHRS. Il faut néanmoins observer qu'aujourd'hui les financements mis en place par l'Etat sont insuffisants pour assurer l'équilibre financier des opérations de logement social et que la mobilisation de financements complémentaires des collectivités territoriales est devenue indispensable. S'il continue cependant à jouer un rôle déterminant au niveau financier, l'Etat ne dispose pas des outils qui permettent d'impulser, au plan local, les politiques nécessaires lorsque celles-ci sont insuffisantes. Certes il exerce une fonction de contrôle sur les organismes HLM mais leur gestion lui échappe. Les membres désignés par le préfet ne sont pas majoritaires dans les conseils d'administration. En matière d'attribution des logements, le préfet dispose de droits de réservation mais ce sont les commissions d'attribution qui ont le dernier mot.

¹³ Actes du colloque européen de Liège, 24-25 septembre 2001

Enfin dans le domaine de l'hébergement on a pu mesurer, au cours des derniers mois, l'énergie nécessaire aux représentants de l'Etat pour obtenir la réalisation des programmes permettant l'accroissement de l'offre d'accueil pour les demandeurs d'asile.

De leur côté, les collectivités locales et leurs groupements disposent d'atouts essentiels. Elles ont leurs propres opérateurs HLM et les maires ont généralement un poids réel dans les commissions d'attribution. A travers les règlements d'urbanisme et les politiques foncières, elles ont la possibilité de peser sur la production de logements, qu'ils soient ou non des logements sociaux. Cependant les villes ne maîtrisent pas la répartition des crédits indispensables à la réalisation de programmes sociaux. Ne disposant pas de la compétence en matière de logement, elles n'ont pas l'obligation d'apporter des réponses à l'ensemble de la demande qui s'exprime auprès d'elles. Or la satisfaction des besoins des plus pauvres suscite des réticences que nous avons déjà évoquées : la pression de la population installée, soucieuse de préserver sa tranquillité et son cadre de vie, tend à peser davantage que les besoins d'une population pauvre et moins ancrée dans la commune.

Le département a lui aussi des responsabilités en matière de logement des personnes défavorisées qui découlent directement de sa compétence en matière d'action sociale.

La logique du partenariat se heurte à des limites

C'est pour prendre en compte cette multiplicité des responsabilités que la loi " Besson " a posé le principe que " *Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation* ". Ce n'est donc pas l'Etat seul mais bien l'ensemble des niveaux de la puissance publique qui sont responsables de sa mise en œuvre. Pour mettre en pratique cette démarche, le législateur s'est efforcé d'organiser l'action partenariale : les PDALPD sont co-pilotés par les préfets et les présidents de conseils généraux ; leur élaboration se doit d'associer : " *les collectivités territoriales, les groupements de collectivités et les personnes morales concernées* ". Un certain nombre de départements ont également associé les communes à la gestion des FSL en mettant en place des fonds locaux ou tout au moins des instances locales de décision.

Cette logique du partenariat a des effets réels mais aussi des limites. Elle présente l'avantage, lorsque la volonté est partagée, de permettre la conjugaison des efforts et donc une mobilisation importante de moyens. Elle présente par contre l'inconvénient, en cas de moindre engagement d'un partenaire, d'un affaiblissement général du dispositif. De même que la force d'une chaîne est celle de son maillon le plus faible, l'efficacité d'un partenariat se mesure au niveau d'implication du partenaire le moins motivé.

Cette dilution de la responsabilité ne permet pas au citoyen d'identifier l'autorité auprès de qui faire valoir son droit au logement : nul n'étant à lui seul en charge du droit au logement, nul ne peut être tenu pour responsable de sa non application.

La responsabilité collective est une notion théorique, non opérationnelle. Elle autorise, en pratique, l'irresponsabilité.

1 – 3 – 3 le citoyen ne dispose pas de voies de recours suffisantes

Conscient de la persistance des difficultés rencontrées pour assurer à tous le droit au logement, le législateur a mis en place, en particulier à travers le volet logement de la loi de lutte contre les exclusions¹⁴ et la loi SRU¹⁵, un certain nombre de voies de recours. Toutefois ces dispositions, partielles, se heurtent également à des limites.

Des recours existent en matière de logement “ indigne ”

Insalubrité et péril

La loi SRU a clarifié et renforcé les dispositions antérieures. L’occupant du logement peut avoir l’initiative de la procédure en alertant le maire ou le préfet. L’arrêté de péril est pris par le maire au titre de ses pouvoirs de police. L’arrêté d’insalubrité est pris par le préfet après avis du conseil départemental d’hygiène. Les deux procédures entraînent la suspension du loyer (hors charges) et des aides au logement. Lorsque le péril ou l’insalubrité sont remédiables une injonction de travaux est faite au propriétaire. Si celui-ci est défaillant les travaux doivent être réalisés d’office et à ses frais par le maire dans le cas du péril, par le maire ou le préfet dans le cas de l’insalubrité. Lorsqu’une interdiction d’habiter temporaire ou définitive est prononcée, l’hébergement ou le relogement incombent au propriétaire qui, s’il est défaillant, doit verser une indemnité.

Indécence

La loi SRU a introduit cette notion pour permettre d’agir dans le cas de logements qui, sans être nécessairement insalubres, ne répondent pas à des normes élémentaires dites de “ décence ”. La procédure permet au locataire d’assigner son propriétaire en justice pour demander la mise en conformité du logement. Le juge peut alors déterminer la nature des travaux et le délai de leur exécution. Cependant la procédure ne prévoit pas de possibilité de travaux d’office. Ils ne sont d’ailleurs pas toujours possibles : c’est le cas par exemple pour les logements ne disposant pas de la surface minimale ou des hauteurs sous plafond requises. Dans le cas de non mise aux normes, le locataire obtiendra simplement une révision à la baisse de son loyer.

Saturnisme

La loi de lutte contre les exclusions a introduit des dispositions qui entraînent pour les représentants de l’Etat une obligation d’agir. Dès qu’il a connaissance d’un cas de saturnisme avéré, ou d’un risque lié à l’état d’un immeuble, le préfet doit faire procéder à un diagnostic technique. Si celui-ci conclut à la présence de plomb accessible, le préfet met le propriétaire en demeure de faire les travaux dans le délai d’un mois et, en cas de carence, se substitue à lui dans leur réalisation. Bien que la détection des situations relevant de cette procédure reste malheureusement incomplète, il est réel que la personne

¹⁴ loi 98-657 du 29 juillet 1998

¹⁵ loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

qui est confrontée au risque de saturnisme du fait de ses conditions de logement est en mesure d'obtenir que des mesures soient prises pour écarter le risque. Des procès engagés par les parents d'enfants victimes du saturnisme ont même montré que la responsabilité de l'Etat pouvait être établie en la matière. Cependant il convient de souligner les limites de ce dispositif, déjà évoquées dans notre dernier rapport : les travaux prescrits ne sont que des travaux palliatifs, dont la durabilité n'est pas assurée et qui ne portent que sur l'accessibilité au plomb.

Toutes ces dispositions constituent des voies de recours réelles pour les locataires, encore insuffisamment utilisées. Elles nécessitent également que les pouvoirs publics s'organisent pour assumer une obligation d'agir qui découle de la loi. Les préfets disposent désormais d'une ligne budgétaire pour financer les travaux d'office. Cependant et malgré leur intérêt, ces procédures rencontrent deux limites majeures:

- les réticences des locataires à engager une procédure contre leur propriétaire : les relations sont souvent complexes, le logement insalubre est un habitat refuge, trouvé souvent avec difficulté par des ménages qui connaissent mal leurs droits et craignent, en s'attaquant à leur propriétaire, de perdre leur logement ; l'action de soutien et d'accompagnement des associations et des services publics est alors déterminante
- le besoin de relogement : l'injonction de travaux ne règle pas tous les problèmes de mal-logement et notamment la question de l'inadaptation de la taille des logements à celle des familles, ou les situations d'hébergement contraint ; on voit par exemple des familles en suroccupation très forte réintégrer leur logement après réalisation des travaux liés au saturnisme ; de même faut-il relever qu'en matière d'insalubrité, le législateur a laissé au propriétaire, qui n'en a pas forcément la possibilité (la majorité sont des petits propriétaires) ou le désir, le soin de procéder au relogement ; l'intervention du préfet ou du maire en substitution à un propriétaire défaillant renvoie à la difficile question de la gestion des priorités d'attribution des logements sociaux.

L'accès au logement social des ménages prioritaires n'est pas garanti par des voies de recours

Les 2/3 de la population française remplissent les critères permettant de prétendre à l'attribution d'un logement social. Dans un contexte où le logement privé devient inaccessible à beaucoup, la très forte demande qui se tourne vers les HLM rend la question de la sélection des candidats particulièrement délicate. Le demandeur qui n'obtient pas de logement dispose-t-il de voies de recours ?

Il lui est possible de contester une décision de rejet de sa candidature, y compris devant un tribunal. La loi fait obligation aux commissions d'attribution des logements sociaux de motiver leurs décisions. Les rejets ne concernent qu'un petit nombre de demandeurs. Sauf dans le cas de personnes dépassant les plafonds de ressources, ou ne disposant pas d'un titre de séjour régulier les autorisant à louer un logement social (titre de plus de 3

mois), ces rejets sont pris par rapport à un logement donné : ils portent sur l'adéquation entre la candidature et ce logement et non sur la seule candidature.

Cependant pour la plupart des demandeurs qui n'obtiennent pas satisfaction, la difficulté réside dans le fait que leur candidature n'a pas été sélectionnée. Elle n'a donc pas été rejetée et n'a fait l'objet d'aucune décision pouvant donner lieu à contestation. L'existence d'une décision, d'acceptation ou de rejet, suppose en effet que, préalablement, la candidature ait fait l'objet d'une sélection parmi le fichier des demandeurs.

Cette sélection est le fait soit du réservataire du logement, soit des services du bailleur lui-même. Elle doit respecter les critères de priorité définis par la loi :

“ notamment au profit de personnes en situation de handicap ou de familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap, de personnes mal logées, défavorisées ou rencontrant des difficultés particulières de logements pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence ”.

Ces critères doivent être précisés dans chaque département par un règlement départemental d'attribution, lequel doit prendre en compte les besoins évalués par les PDALPD, les programmes locaux de l'habitat, les accords collectifs départementaux, les chartes intercommunales.

Cependant cette priorité sociale est fortement relativisée par le fait que le législateur ait affirmé au même niveau qu'elle l'objectif de mixité sociale. L'article L-441, issu de la loi exclusion, indique :

“ L'attribution des logements sociaux participe à la mise en œuvre du droit au logement, afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées. L'attribution des logements sociaux doit notamment prendre en compte la diversité de la demande constatée localement : elle doit favoriser l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et des quartiers. ”

Toutes ces dispositions conduisent à une articulation complexe de documents affirmant les principes qui régissent les attributions et les règles de priorité. Elles ne permettent pas à un ménage non logé de contester le fait qu'il n'ait pas reçu de proposition : à supposer qu'il soit en mesure de démontrer qu'un logement adapté à sa situation ait été attribué à une personne moins prioritaire que lui ou non prioritaire, il lui serait objecté l'impératif de mixité sociale, notion qui ne fait l'objet d'aucune définition.

C'est dans ce contexte que les accords collectifs ont été introduits pour veiller à ce que les ménages les plus en difficulté fassent l'objet de suffisamment d'attention dans les politiques d'attribution des organismes.

Là où les objectifs quantitatifs ont été définis de façon suffisamment ambitieuse, ces accords sont un point d'appui pour les associations d'insertion. Certains accords collectifs définissent des critères de cumul de difficultés et laissent aux bailleurs le choix des ménages. D'autres chargent une instance ad hoc de désigner nominativement les

ménages relevant de l'accord. Mais là encore les demandeurs qui, bien qu'en difficulté, ne sont pas inscrits sur cette liste ne disposent d'aucune possibilité de contestation.

Une procédure de recours a cependant été introduite par la loi de lutte contre les exclusions. Elle permet à tout demandeur dont la demande n'a pas fait l'objet d'une offre correspondante dans un délai donné de saisir une commission de médiation. Cette commission émet alors un avis qu'elle adresse au demandeur, au bailleur et aux collectivités locales concernées, elle saisit le comité responsable du PDALPD si le demandeur est une personne défavorisée.

Cette voie de recours, bien que ne débouchant pas sur un dispositif contraignant, constitue un progrès qui devrait encore être renforcé dans le cadre du projet de loi " un logement pour tous. Cependant il convient d'observer qu'elle ne vise pas à la prise en compte des situations les plus critiques mais simplement à garantir l'égal traitement des demandeurs de logements sociaux. Les délais " anormalement longs " fixés dans les accords collectifs ne font que traduire les délais moyens pratiqués, compte tenu de l'état de la demande et de celui de l'offre¹⁶. Le ménage qui se trouve à la rue devra patienter, pour saisir la commission de médiation, le même délai que celui qui, déjà logé dans des conditions correctes, a déposé une demande " de confort ".

¹⁶ chiffres de l'UNIOPSS cités au chapitre 1-2

2 - rendre opposable le droit au logement

2 – 1 la démarche proposée par le Haut Comité : un droit opposable pour construire la responsabilité

Nous avons constaté que la mise en œuvre du droit butait sur des obstacles qui dépassent le cadre de l'intervention des outils spécifiques mis en place depuis une quinzaine d'années :

- *parce que les difficultés économiques et sociales que rencontrent les populations défavorisées ne sont pas les seules causes d'un mal logement qui résulte en grande partie du dysfonctionnement des marchés du logement et du manque de logements sociaux,*
- *parce que les actions nécessaires renvoient à une multiplicité d'acteurs et mettent en jeu les différents niveaux de la puissance publique, ne permettant à aucune autorité politique de piloter efficacement ces interventions,*
- *parce que ce système ne permet pas au citoyen de disposer de voies de recours efficaces.*

C'est face à ces blocages que nous avons proposé d'aller vers un droit au logement effectivement opposable, c'est à dire ouvrant droit en dernier ressort à un recours devant une juridiction. Cette démarche vise à renforcer la responsabilité, à faire en sorte qu'au droit du citoyen corresponde une obligation pleinement assumée par l'autorité politique.

Renforcer le droit pour garantir l'efficacité des dispositifs issus de la loi “ Besson ”

La démarche de l'opposabilité que propose le Haut Comité ne consiste ni à faire table rase de ce qui a été engagé depuis une quinzaine d'années, ni simplement à y ajouter un nouvel outil. Elle vise à garantir l'efficacité de ces dispositifs par le renforcement du droit.

L'opposabilité ne doit en aucun cas permettre une diminution du niveau d'exigence. La loi “ Besson ” du 31 mai 1990 a défini les bénéficiaires du droit de façon ouverte : “ *toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, notamment en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence ...* ”. Cette définition prend en compte le fait que les catégories de population ayant besoin d'une aide peuvent

évoluer en fonction d'éléments de contexte tels que les fluctuations du marché ou le développement de discriminations.

Elle doit être préservée. De même convient-il de maintenir la référence au logement décent, qui a fait l'objet d'une définition réglementaire suite à la loi SRU.

Le renforcement du droit doit également intégrer le niveau de l'urgence. Si l'objectif est bien le logement décent, on ne peut se satisfaire de constater qu'en attendant l'obtention d'un logement conforme à ces normes élémentaires, un nombre croissant de personnes et aujourd'hui de familles soient laissées sans solution d'urgence. L'obligation de résultat qu'il convient d'introduire doit à la fois porter sur l'accès de tous à un logement décent et sur le refus de laisser, ne serait-ce qu'une nuit, des personnes à la rue.

L'opposabilité est la contrepartie indispensable des restrictions imposées par la collectivité à la liberté de construire et d'habiter

La possibilité de satisfaire les besoins de logement est fortement conditionnée par les règles que la collectivité fixe dans différents domaines : l'urbanisme, les normes de construction et d'habitabilité, l'hygiène, les prescriptions architecturales, la protection de l'environnement, la fiscalité...

Qu'il s'agisse de réglementation nationale ou locale, ces règles sont légitimes et nécessaires, elles visent à garantir à la fois les intérêts collectifs et les intérêts individuels des citoyens. Dans la mesure cependant où elles restreignent la possibilité de produire du logement et affectent les prix de revient, elles ne sont acceptables que si elles sont accompagnées des mesures permettant à tous d'accéder au logement de qualité dont elles définissent l'exigence.

Faute de cela, on court le risque, voulant éviter aux citoyens d'habiter des logements inconfortables, de ne plus permettre aux plus pauvres de trouver un habitat de secours ; voulant assurer la qualité du cadre de vie, de n'autoriser la construction de logements qu'en nombre inférieur à celui des ménages ; voulant soigner l'image de la ville, de générer des surcoûts architecturaux incompatibles avec les revenus des plus modestes ; voulant promouvoir la mixité sociale dans des quartiers en difficulté, de ne plus permettre aux pauvres de s'y loger avant que leur ait été offerte la possibilité de le faire ailleurs.

L'opposabilité introduira de la cohérence et de la responsabilité dans l'action publique

Les politiques menées sont souvent partielles, ciblées sur un objectif. Il est indispensable que toute règle édictée, toute action menée au nom de la collectivité, prennent en compte comme une contrainte l'obligation de permettre à chacun de se loger. Tel est le sens de la démarche de l'opposabilité. Il s'agit, en créant une obligation de résultat, de mettre le droit au logement au cœur des politiques de l'habitat, qu'il s'agisse de la détermination des règles d'urbanisme, de la conduite d'une action foncière, de la rénovation urbaine ou

du logement social et, plus largement, de toute politique qui a un impact, direct ou indirect, sur l'offre et sur la demande de logement. Cette démarche nouvelle conduira la collectivité à se préoccuper davantage de la régulation du marché du logement.

L'effet que l'on peut en attendre ne concerne pas uniquement les ménages les plus défavorisés : c'est l'ensemble de la population qui doit tirer profit de ce changement profond de logique qui introduira de la cohérence et de la responsabilité dans l'action publique.

L'opposabilité du droit, qui existe déjà dans d'autres domaines, est soutenue par de nombreuses instances

L'opposabilité existe dans d'autres domaines. Le droit à l'éducation est depuis longtemps garanti au citoyen qui peut saisir le tribunal administratif au cas où l'accès à la scolarité serait refusé à un enfant. Le droit aux soins, qui repose sur tout un système de santé impliquant des acteurs privés et publics et un dispositif de financement spécifique, est également garanti au citoyen par la possibilité de recours. L'accès au logement est suffisamment fondamental pour qu'il soit assis sur des protections aussi fortes.

C'est pourquoi, suite au 8^e rapport du Haut Comité, de nombreuses instances ou organismes préoccupés par les dégâts sociaux générés par la situation actuelle ont pris position en faveur de cette perspective du droit au logement opposable :

- Le Conseil économique et social, dans son avis sur l'accès aux droits, adopté le 18 juin 2003, recommande “ *d'étudier les conditions de la mise en œuvre d'un droit au logement opposable* ”.
- Le Conseil National des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), dans son avis sur le projet de plan national de renforcement de la lutte contre la précarité et l'exclusion rendu début 2003, “ *exprime son adhésion aux orientations du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées visant à rendre le droit au logement opposable. Le Conseil souhaite que le Haut Comité poursuive sa réflexion en ce sens.* ”
- Le Conseil social du mouvement HLM, dans sa contribution au congrès de l'Union sociale pour l'habitat de juin 2003 “ *affirme que le droit au logement, au sens de l'article 1^{er} de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, doit être un droit juridiquement opposable, c'est à dire un droit mettant en obligation de résultats les pouvoirs publics, en particulier dans les cas d'insalubrité constatée ou de logements occupés ne répondant pas aux critères du logement décent...* ”
- L'idée est également portée par l'ensemble du mouvement associatif impliqué dans l'insertion et l'accès au logement des plus défavorisés : Fondation Abbé Pierre, UNIOPSS, FAPIL, ATD ¼ Monde, Droit au logement, Médecins du Monde et l'ensemble du réseau Alerte.

L'opposabilité doit être à la fois politique et juridique

Si la possibilité de recours juridique constitue la garantie ultime pour le citoyen, elle ne doit intervenir qu'en dernier ressort d'un dispositif qui relève d'abord de la citoyenneté et de la responsabilité politique. Le sens que nous donnons au mot opposabilité est politique autant que juridique : il s'agit d'abord de donner au citoyen en difficulté la possibilité, qui n'existe pas actuellement, de se tourner vers une autorité politique responsable de la mise en œuvre du droit au logement qui lui est reconnu par la loi. C'est pourquoi la mise en place de l'opposabilité supposera de réunir 3 conditions :

- la première est d'assurer la désignation d'une autorité politique responsable
- la seconde est de doter cette autorité de tous les moyens nécessaires pour s'acquitter de son obligation
- la troisième est d'établir des voies de recours, amiables et juridiques.

C'est en fonction de cette analyse que nous avons élaboré les propositions suivantes. Nous souhaitons qu'elles permettent l'engagement d'un large débat afin de déboucher très rapidement sur une traduction législative.

2 - 2 première condition de l'opposabilité : désigner une autorité politique responsable

L'action qui concourt à rendre possible l'accès de tous au logement est nécessairement complexe. Elle suppose à la fois de la proximité pour repérer les besoins et adapter les réponses, une articulation avec d'autres politiques telles que celles relatives à l'emploi ou aux transports, et de la solidarité. Elle nécessite la mobilisation d'opérateurs immobiliers et sociaux divers.

Il est donc logique qu'elle implique de nombreux acteurs. Cependant, pour que le citoyen puisse faire valoir son droit au logement, il est indispensable qu'il trouve en face de lui une autorité politique responsable et une seule, charge à celle-ci de se tourner vers les autres niveaux de la puissance publique ainsi que vers les opérateurs compétents pour obtenir les concours nécessaires.

L'ouverture par le gouvernement d'une nouvelle étape de la décentralisation constitue une opportunité d'opérer les clarifications nécessaires et de désigner cette autorité.

L'Etat est responsable par défaut mais délègue sa responsabilité

L'Etat doit rester impliqué dans le domaine du logement, à la fois comme garant du droit et comme porteur d'une solidarité nationale. Il ne peut par contre efficacement gérer lui-même les politiques du logement, qui s'inscrivent dans la diversité des situations de marché. C'est pourquoi la formule de délégation de compétence proposée par le projet de loi de décentralisation nous paraît tout à fait intéressante.

La délégation permet à l'Etat de jouer son rôle de garant puisqu'il n'abdique pas définitivement sa responsabilité mais la transfère, de façon négociée, à une collectivité administrée par des élus locaux, plus proches des besoins de la population. Elle présente l'avantage de permettre une solidarité nationale à travers le maintien d'une implication financière forte de l'Etat. Celui-ci assure environ 40 % du financement de l'aide à la personne et il en fixe les règles d'intervention, ce qui permet que le niveau de solvabilisation garanti aux citoyens soit le même sur l'ensemble du territoire national. Mais il est également indispensable que l'Etat continue à intervenir de façon forte dans l'aide à la pierre, qu'il s'agisse du secteur HLM ou des aides aux propriétaires gérées par l'ANAH¹⁷. Il lui appartient de veiller à la bonne répartition d'un effort national qui doit prendre en compte les inégalités de richesse entre les territoires.

Nous proposons donc que la loi indique que l'Etat est le responsable du droit au logement, et qu'il délègue cette responsabilité à la collectivité la mieux à même d'en assurer la mise en œuvre.

La délégation est une délégation de responsabilité : elle doit comporter une obligation de résultat

La démarche de responsabilisation suppose que l'Etat ne se limite pas à transférer des moyens financiers ou des prérogatives : il doit établir une obligation de résultat pour les collectivités contractantes.

Faute de cela on risquerait de voir les protectionnismes locaux se renforcer au détriment des populations les plus fragiles. Ce risque est particulièrement grand concernant l'attribution des logements sociaux. Le transfert du contingent préfectoral aux élus locaux est logique dans le cadre de la délégation de compétence, mais il ne doit pas conduire à ce que certains demandeurs, prioritaires au regard de leur situation sociale, se trouvent exclus par la mise en avant d'autres critères tels que l'ancienneté de résidence dans la commune. Les associations constatent aujourd'hui que le contingent préfectoral leur est indispensable pour parvenir à faire loger certains ménages, notamment ceux qui sortent des centres d'hébergement.

Le rôle de l'Etat est de veiller à ce que la délégation de compétence ne laisse pas au bord du chemin une partie des populations en difficulté. Le moyen de s'en assurer est de fixer une obligation de résultat : délégation et opposabilité doivent impérativement être liées.

¹⁷ Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat

L'obligation de résultat doit porter à la fois sur le logement décent et sur l'hébergement d'urgence

Le but visé par les conventions de délégation doit être la mise en œuvre du droit au logement, tel qu'il est défini par la loi " Besson ", c'est à dire à un logement décent. Il convient cependant de ne pas laisser de côté la dimension de l'urgence, qui est aujourd'hui en crise. Il n'est pas acceptable que, dans l'attente du logement définitif, des personnes et même des familles soient laissées sans solution d'hébergement immédiat.

C'est pourquoi le Haut Comité considère que le fait de proposer une formule d'hébergement à toute personne à la rue doit constituer une obligation d'ordre public. En règle générale, il est souhaitable que cette obligation soit assumée par la collectivité qui a reçu délégation de l'Etat sur le logement. Ceci permettrait d'assurer la cohérence des politiques. On constate aujourd'hui en effet le maintien injustifié de familles dans des structures d'hébergement coûteuses pour la collectivité faute d'une mise à disposition de logements suffisante. Le regroupement dans les mêmes mains de la responsabilité du logement et de celle de l'hébergement serait de nature à permettre une meilleure articulation.

Il conviendra cependant de réfléchir aux moyens de maintenir un dispositif national pour que l'Etat demeure en situation de garantir l'accueil, correctement réparti sur le territoire, de populations telles que les demandeurs d'asile.

C'est aux groupements intercommunaux que doit être faite la délégation

Le territoire le plus pertinent pour mettre en cohérence la politique du logement avec les politiques de l'urbanisme, des transports et de l'emploi, c'est celui du bassin d'habitat. Lui seul permet de poser la question de la mixité sociale sans l'opposer au droit au logement.

Aujourd'hui, grâce à l'impulsion donnée par la loi de juillet 1999¹⁸, la majorité de ces bassins d'habitat correspondent à des groupements intercommunaux, juridiquement appelés " EPCI " (établissement public de coopération intercommunale). Il en existe de trois types :

- les communautés urbaines,
- les communautés d'agglomération,
- les communautés de communes.

Au 1^{er} janvier 2003, on en recensait au total 2360 représentant près de 30 000 communes et 79 % de la population. Leur développement, qui se poursuit, manifeste l'intérêt des élus locaux pour ce niveau de responsabilité et permet d'envisager une généralisation de l'intercommunalité.

¹⁸ loi 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

En matière de logement, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération, qui concernent les territoires les plus urbanisés, ont d'ores et déjà compétence obligatoire en matière de programme local de l'habitat, de politique de logement social et de politique de la ville. Les communautés de communes, qui couvrent les secteurs plus ruraux, ont une compétence optionnelle.

Couvrant un territoire pertinent, déjà largement engagés dans les politiques du logement et administrés par des élus, ces "EPCI" sont les mieux à même d'exercer la responsabilité de la mise en œuvre du droit au logement. Leur légitimité pourrait encore être renforcée par la désignation au suffrage direct de leurs organes délibérants.

La délégation aux groupements intercommunaux ne doit pas être optionnelle : elle doit constituer la règle

La crise de la citoyenneté que manifeste la progression des abstentions aux différents scrutins s'explique en partie par le manque de compréhension des institutions par les citoyens, et les difficultés que rencontrent une partie d'entre eux au niveau du logement participent de cette situation. C'est pourquoi il est souhaitable que les nouvelles modalités d'organisation envisagées apportent davantage de lisibilité, favorisant à la fois la responsabilité des autorités politiques et la conscience citoyenne.

Pour cette raison le Haut Comité n'est pas favorable à l'hypothèse, envisagée dans le projet de loi de décentralisation, d'une délégation "à la carte" qui pourrait, soit être conservée par l'Etat, soit être dévolue à un EPCI, soit être dévolue au département, ces choix pouvant être remis en cause au terme d'une convention de 3 ans.

Il est nécessaire de définir clairement une option : le choix que préconise le Haut Comité est celui du niveau intercommunal, donc de l'EPCI. Ceci ne signifie pas que la compétence doit automatiquement être transférée à tous les EPCI au lendemain du vote de la loi. On peut envisager une période transitoire pendant laquelle seuls ceux qui sont prêts à assumer la compétence logement l'exerceraient, l'Etat gardant alors la responsabilité sur les autres territoires. Mais il paraît souhaitable d'indiquer que le choix qui est fait est celui d'une délégation de la compétence logement au niveau de l'intercommunalité, et qu'il a vocation, à terme, à s'appliquer sur l'ensemble du territoire.

En Ile de France, le conseil régional doit se voir confier un rôle d'animation et de régulation

Il a maintes fois été constaté dans le passé que des outils définis au niveau national s'avéraient insuffisants ou inadaptés sur l'agglomération parisienne, du fait de ses caractéristiques particulières.

Celle-ci est en effet marquée par une extrême tension du marché de l'immobilier et elle concentre une part significative des situations de mal-logement. Elle est caractérisée par l'imbrication des bassins d'habitat mais aussi par de très fortes disparités territoriales : la moitié du parc HLM est concentré sur seulement 8,5% des communes. L'intercommunalité, bien qu'elle soit en retard, connaît actuellement un développement réel. Cependant les EPCI d'Ile de France ne peuvent être considérés comme des lieux de solidarité pertinents à l'échelle de l'agglomération : ils sont marqués par de trop fortes disparités de population, d'habitat et de richesse.

La mise en œuvre conjointe du droit au logement et d'une politique de mixité sociale suppose que des régulations puissent être effectuées au niveau de l'ensemble de l'agglomération et non seulement à l'intérieur de chaque EPCI. C'est pourquoi nous avons préconisé une décentralisation de l'Etat vers la région Ile de France. En l'absence de structure d'agglomération spécifique le conseil régional, qui conduit d'ores et déjà une politique d'aide au logement importante, est en effet l'instance qui dispose de la légitimité nécessaire pour animer une politique du logement cohérente et ambitieuse.

Il doit se voir reconnaître les compétences nécessaires pour assurer la programmation et la planification d'une telle politique sur l'ensemble du territoire francilien, et en particulier :

- la détermination et la répartition des objectifs de production
- la répartition des structures d'hébergement
- le pilotage d'une politique foncière
- la répartition des aides à la pierre.

De même que l'Etat dans les autres régions, le conseil régional accorderait des délégations de compétence aux EPCI.

Le Haut Comité propose d'inscrire dans une loi les principes suivants :

- **l'Etat est responsable de la mise en œuvre du droit au logement au plan national**
- **en province, il délègue par convention cette responsabilité aux groupements intercommunaux (EPCI) dans un délai maximum fixé par la loi**
- **en Ile de France, l'Etat délègue sa responsabilité à la Région, qui est chargée de promouvoir une politique de mixité sociale et de développement de l'offre à l'échelle de l'agglomération parisienne, et qui subdélègue la responsabilité aux groupements intercommunaux**
- **en l'absence de groupement intercommunal l'Etat pour la province, la Région pour l'Ile de France, assument directement la responsabilité du droit au logement**
- **l'hébergement d'urgence des personnes à la rue est une obligation d'ordre public qui incombe à l'autorité en charge du droit au logement.**

2 - 3 deuxième condition de l'opposabilité : doter l'autorité responsable des moyens d'agir

Dès lors qu'il aura été désigné comme autorité responsable de la mise en œuvre du droit au logement, le groupement intercommunal (EPCI) devra être en mesure de disposer de l'ensemble des moyens nécessaires à l'exercice de sa mission.

Ces moyens étant actuellement dispersés entre les mains de l'Etat et des différentes collectivités, il convient de lui en assurer la mise à disposition mais aussi de les renforcer afin que quelles que soient les circonstances, ordinaires ou exceptionnelles, l'EPCI ne puisse se trouver dans l'incapacité matérielle ou juridique de faire face à ses obligations.

Enfin il convient de s'assurer que le droit au logement pourra être également garanti dans les cas où la responsabilité n'aura pas pu être déléguée.

2 - 3 -1 assurer le développement de la connaissance des éléments nécessaires à l'élaboration des politiques de l'habitat

Généraliser la mise en place d'observatoires locaux de l'habitat

La définition de politiques adaptées en matière de logement nécessite une bonne connaissance des besoins et de l'ensemble des éléments qui pèsent sur le fonctionnement du marché. L'expérience de grandes agglomérations telles que Rennes ou Lyon montre tout l'intérêt que la mise en place d'observatoires représente pour les collectivités locales et de l'ensemble des acteurs.

Une telle démarche est cependant loin d'être généralisée et il faut en particulier regretter que, malgré les dispositions fixées par la loi de lutte contre les exclusions, l'identification des besoins des personnes en difficulté, qui aurait dû être réalisée pour chaque bassin d'habitat, reste le plus souvent à réaliser. Il est souhaitable cependant que la démarche soit plus large et englobe l'ensemble des éléments nécessaires à la définition d'une politique de l'habitat, la possibilité de résoudre les difficultés de logement des défavorisés étant conditionnée par la qualité de cette politique globale.

C'est pourquoi le Haut Comité souhaite la généralisation des observatoires locaux de l'habitat à tous les EPCI. Si ces derniers doivent naturellement en assurer le pilotage, il est également indispensable de garantir le concours de l'ensemble des administrations susceptibles de détenir des informations utiles.

2 - 3 - 2 doter les groupements intercommunaux (EPCI) des moyens financiers nécessaires

Transférer les moyens de l'Etat et des autres collectivités à l'EPCI délégataire par voie de contractualisation

Des conventions de délégation de compétence, telles qu'envisagées dans le projet de loi de décentralisation, sont de nature à permettre à l'Etat de confier à l'EPCI une partie des moyens dont il dispose et notamment les aides à la pierre pour le logement social et pour l'amélioration de l'habitat privé. Il est souhaitable, lorsque la région ou le département apportent des aides complémentaires, que celles-ci fassent également l'objet d'une contractualisation. Tel doit être le cas notamment pour les crédits FSL. Il n'est par contre pas souhaitable de transférer les aides à la personne de droit commun (APL, AL, ALT)¹⁹.

Dans la logique d'une responsabilisation de l'EPCI en matière d'hébergement, la question d'une délégation des crédits de fonctionnement correspondant pourrait être également posée.

¹⁹ APL : aide personnalisée au logement, AL : allocation logement, ALT : aide au logement temporaire

Inscrire dans une loi de programmation un renforcement de l'effort de l'Etat en faveur du logement social

Le rythme de production actuel des logements sociaux est très nettement insuffisant pour faire face aux besoins et la responsabilisation de collectivités plus proches des citoyens ne peut qu'entraîner un développement des projets nouveaux. Il ne serait pas acceptable que ces projets se trouvent bloqués faute de crédits ou que les collectivités locales soient conduites à substituer leurs financements à ceux de l'Etat. Une telle situation risquerait d'ailleurs de conduire les EPCI à refuser la délégation.

En application de la loi "LOLF"²⁰, les lois de finances vont d'ailleurs devoir, à partir de 2006, comporter des objectifs quantifiés pour chacune des missions assumées par le budget de l'Etat. Il est indispensable que les objectifs nationaux en matière de logement coïncident avec la somme des objectifs locaux résultant des conventions de délégation de compétence. Il conviendra également que l'Etat puisse s'engager sur la durée de ces conventions.

Pour ces raisons le Haut Comité préconise que le transfert de compétence s'accompagne d'une loi de programmation qui viendrait marquer un renforcement significatif des objectifs de production de logements sociaux et un engagement de l'Etat sur la durée. La démarche engagée par le gouvernement à travers la loi d'orientation et de programmation sur la ville et la rénovation urbaine constitue à cet égard une référence intéressante.

Doter l'EPCI d'un outil fiscal propre pour financer la mixité sociale

L'objectif de mixité sociale conduit à rechercher le moyen de développer la production d'une offre de logements accessible aux populations modestes et défavorisées dans des quartiers où les prix du foncier et de l'immobilier sont élevés. Qu'il s'agisse de produire du logement HLM, de négocier le conventionnement de logements privés, ou de rendre possible une accession sociale à la propriété, la politique de mixité sociale représentera un coût très élevé pour la collectivité.

Nous proposons que le financement de cette politique de solidarité soit garanti par un impôt spécifique, directement prélevé par l'EPCI délégataire du droit au logement. Le plus logique nous paraît être de transférer les droits de mutation, qui sont actuellement perçus au profit des départements et des communes. Cet impôt présente l'avantage d'être directement assis sur la valeur des biens échangés et donc d'être susceptible de rapporter d'autant plus à la collectivité que le bien se vend plus cher.

Nous proposons également que l'EPCI ait la maîtrise du barème de cet impôt, qu'il pourrait ajuster à ses besoins en intégrant une progressivité en fonction du prix au m² du bien vendu. Cette progressivité, qui constituerait une incitation à la modération des prix,

²⁰ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

permettrait à la collectivité, là où les prix s'envolent malgré tout, de disposer des moyens nécessaires pour financer la mixité sociale.

Dans le cas de l'Ile de France, il conviendrait de confier au conseil régional cet outil de solidarité et de régulation.

2 - 3 - 3 doter les groupements intercommunaux (EPCI) de prérogatives nouvelles

Donner à l'EPCI les moyens d'intervenir dans l'attribution des logements sociaux

L'attribution des logements sociaux est un outil essentiel du droit au logement. Il convient donc que l'EPCI, dès lors qu'elle assume cette responsabilité, dispose de moyens pour intervenir dans ce domaine. Les conventions de délégation devront prévoir le transfert à leur profit du contingent préfectoral, charge à elles de décider si elles le gèrent directement où si elles en délèguent la gestion aux communes, lesquelles continueront à disposer du contingent communal.

Il est également nécessaire que le président de l'EPCI soit représenté dans les commissions d'attribution et qu'il reprenne les prérogatives du préfet en matière de règlement d'attribution et de signature d'accord collectif.

Donner à l'EPCI toute liberté pour passer contrat avec des bailleurs privés

Le président de l'EPCI doit être en mesure de rechercher et d'obtenir des logements pour des ménages en difficulté auprès des bailleurs privés. Actuellement le conventionnement est essentiellement lié au dispositif de l'ANAH et à la réalisation de travaux. Il obéit à des règles définies nationalement. Il est souhaitable que l'EPCI dispose de toute liberté pour négocier avec les bailleurs privés en fonction des urgences auxquelles il devra faire face : apport de contreparties en subventions non nécessairement liées à des travaux, apport de garanties, adaptation des niveaux de loyers, etc.

Transférer le pouvoir de réquisition à l'EPCI et simplifier la procédure

La réquisition ne saurait être considérée comme un outil ordinaire d'une politique de logement. La possibilité en a cependant été définie afin de permettre aux pouvoirs publics d'agir en situation de crise. Trois procédures de réquisition coexistent dans notre législation :

- la réquisition par le maire au titre de ses pouvoirs de police, qui découle de la jurisprudence relative à l'article L 2212-2 du code des collectivités territoriales ; elle

permet au maire de réquisitionner, dans l'urgence, pour faire face à des situations de catastrophe naturelle

- la réquisition de l'article L 641-1 du code de la construction et de l'habitation, issue de l'ordonnance de 1945, qui a notamment été utilisée en 1996 et qui permet au préfet de réquisitionner des logements pour faire face à une situation de crise du logement
- la réquisition de l'article L 641-2 du code de la construction et de l'habitation, issue de la loi de lutte contre les exclusions, qui présente l'intérêt de permettre au préfet de prononcer la réquisition au bénéfice d'une association à qui est confié le soin de gérer le logement, de réaliser éventuellement les travaux et d'accueillir les ménages en difficulté.

Dans la pratique, ces dispositifs ne sont que très rarement utilisés malgré la gravité des situations de crise que nous connaissons. La dernière procédure comprend des contraintes de délai et de définition des immeubles réquisitionnables qui en limitent fortement l'utilisation.

La désignation de l'EPCI comme autorité responsable du droit au logement impose que le pouvoir de réquisition soit transféré à son président. Cela constitue l'occasion de se pencher sur ces différentes procédures et de rechercher la voie la plus opérationnelle : tout en veillant au respect du droit de propriété, il convient en effet que l'autorité publique se réserve, en toute circonstance, le moyen d'assurer le logement de tous.

Doter l'EPCI d'un droit de substitution pour maintenir dans les lieux jusqu'au relogement les locataires dont le bail est résilié

Il n'est pas toujours possible d'éviter les expulsions, en particulier dans un contexte de loyers élevés. Cependant la mise en œuvre du jugement d'expulsion sans relogement n'est pas admissible pour des locataires de bonne foi. Chargées actuellement de ce relogement, les préfetures se heurtent à la difficulté de trouver un relogement mieux adapté dans des délais courts. Lorsque l'expulsion ne peut être évité, ce sont des structures d'hébergement qui sont mises à contribution, avec le coût social et humain que cela entraîne.

De son côté le propriétaire qui veut être indemnisé du prolongement de l'occupation des lieux par un locataire juridiquement expulsé est conduit à demander le concours de la force publique au préfet, seul le refus de ce concours autorisant un recours en indemnité auprès de l'Etat. Il s'agit là d'une procédure qui n'est satisfaisante ni pour le locataire, ni pour le propriétaire, ni pour l'Etat.

C'est pourquoi nous proposons de donner à la collectivité responsable du droit au logement un droit de substitution au locataire défaillant. Ce droit lui permettrait de reprendre à son compte, pour une durée limitée, le bail dont la résiliation a été prononcée par le tribunal. Elle pourrait ainsi assurer le maintien dans les lieux de l'ancien locataire,

à qui serait accordé un statut d'occupation précaire pendant le temps nécessaire pour que lui soit proposé un relogement adapté.

2 - 3 - 4 développer les outils de solvabilisation et de garantie

Prendre en compte les propositions antérieures du Haut Comité et la réflexion en cours au CNH²¹

Le Haut Comité a formulé sur cette question en 2002 quatre propositions qui restent d'actualité :

- garantir le pouvoir solvabilisateur des aides à la personne
- harmoniser et développer les systèmes de garantie
- promouvoir les dispositifs assurantiels
- développer et adapter l'accompagnement social.

Le Haut Comité a noté avec intérêt que le ministre du logement avait récemment demandé au Conseil National de l'Habitat de reprendre la réflexion qu'il avait engagée sur ces questions.

Rendre prioritaires les dettes de logement afin d'éviter des expulsions

Beaucoup de locataires faisant l'objet de procédures d'expulsion pour impayé de loyer ont également une situation de surendettement générée par des crédits à la consommation. Il s'agit de ménages de revenus faibles, pour lesquels tout événement imprévu ou tout défaut de gestion est susceptible d'entraîner une situation d'impayé qui porte à la fois sur le loyer et sur les crédits. L'endettement handicape fortement la recherche d'une solution alternative à l'expulsion. Les plans d'apurement établis par les commissions de surendettement ne sont pas toujours compatibles avec l'objectif de résorber l'impayé en 2 ans, qui constitue la condition sine qua non permettant au juge d'accorder des délais plutôt que de constater la résiliation du bail.

Quelle que soit sa responsabilité propre, il n'est pas admissible que la seule issue pour une famille ayant souscrit des crédits au-delà de ses capacités soit l'expulsion. Il ne serait pas non plus admissible que la collectivité, pour éviter cette issue, se substitue systématiquement au paiement de son loyer dès lors que les difficultés financières proviennent de crédits à la consommation.

Le fait que le logement participe d'un droit fondamental impose de considérer les dépenses qu'il implique comme des dépenses particulières. C'est pourquoi nous préconisons de doter d'un statut de créances privilégiées les dettes de logement correspondant à des logements sociaux ou conventionnés.

²¹ Conseil National de l'Habitat

2- 3 - 5 garantir la mise en œuvre du droit au logement lorsque la responsabilité n'a pas pu être déléguée

En cas d'impossibilité de délégation du droit au logement, l'autorité responsable doit disposer d'un droit d'ingérence dans les politiques locales

Le Haut Comité privilégie la responsabilisation des groupements de communes dans la mise en œuvre du droit au logement. Cependant le cas doit être envisagé de l'absence d'EPCI, ou du refus par l'un d'entre eux de prendre en charge cette responsabilité. Une telle situation ne doit pas conduire à ce qu'un territoire devienne " zone de non-droit au logement ". L'absence de délégation renverra automatiquement la responsabilité soit à l'Etat soit, pour l'Ile de France, à la Région.

Il faut alors que ces autorités soient en mesure d'exercer une responsabilité dont elles devront rendre compte, politiquement et juridiquement. De même que la délégation suppose transfert de moyens et prérogatives vers le délégataire, la non-délégation suppose que l'Etat ou éventuellement la Région Ile de France puissent, autant que de besoin, s'immiscer dans certaines compétences exercées par une collectivité locale.

Nous proposons donc d'établir à leur profit un droit d'ingérence qui porterait sur toute décision pouvant avoir un impact sur la mise en œuvre du droit au logement et notamment dans les domaines de l'urbanisme, du droit de préemption, de la réquisition ou de l'attribution des logements sociaux.

Le Haut Comité propose de légiférer sur les questions suivantes :

le développement de la connaissance des éléments nécessaires à l'élaboration des politiques de l'habitat

- **par la généralisation d'observatoires locaux de l'habitat**

l'octroi aux EPCI des moyens financiers nécessaires

- **en leur transférant les moyens de l'Etat et des autres collectivités par voie de contractualisation**
- **en inscrivant dans une loi de programmation un renforcement de l'effort de l'Etat en faveur du logement social, qui devra être inclus dans les missions définies en application de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances)**
- **en dotant les EPCI d'un outil fiscal pour financer la mixité sociale**

l'octroi aux EPCI de prérogatives nouvelles

- **en leur donnant les moyens d'intervenir dans l'attribution des logements sociaux**
- **en leur donnant toute liberté pour passer contrat avec des bailleurs privés**
- **en leur transférant le pouvoir de réquisition et en simplifiant la procédure**
- **en les dotant d'un pouvoir de substitution pour maintenir dans les lieux jusqu'au relogement les locataires dont le bail est résilié**

le développement des outils de solvabilisation et de garantie

- **en prenant en compte nos propositions antérieures et la réflexion en cours au CNH**
- **en rendant prioritaires les dettes de logement**

la garantie de la mise en œuvre du droit au logement lorsque la responsabilité n'a pas pu être déléguée

- **en établissant un droit d'ingérence au profit de l'Etat ou de la région Ile de France en cas d'impossibilité de délégation**

2 - 4 troisième condition de l'opposabilité : donner des voies de recours au citoyen

L'opposabilité du droit au logement est d'abord une démarche politique. Elle doit éviter le risque du développement d'une judiciarisation excessive des rapports entre le citoyen et l'administration.

Le recours juridique doit cependant exister comme garantie de la responsabilité. Il doit notamment protéger le citoyen d'éventuels conflits entre collectivités ou entre l'Etat et une collectivité, lesquels pourraient conduire une autorité désignée comme responsable à ne pas se considérer telle. Des procédures doivent donc être prévues.

Elles doivent cependant constituer le recours ultime d'un processus qui reposera d'abord sur la médiation. Cette médiation permettra de veiller à ce que l'opposabilité, outil de responsabilisation de l'autorité politique, ne conduise pas le citoyen à se sentir déresponsabilisé. Elle permettra, en prenant en compte toutes les caractéristiques de sa situation, de définir à la fois les démarches que lui-même doit entreprendre et ce que la collectivité doit lui apporter.

2 - 4 - 1 créer des services chargés de recevoir et orienter les ménages en difficulté de logement

Pour le citoyen en difficulté, le droit au logement doit d'abord se traduire par la possibilité de rencontrer un interlocuteur, représentant l'autorité en charge du droit. Cet interlocuteur devra être en mesure de lui apporter toutes les informations utiles, de l'aider à analyser sa situation, de lui indiquer les démarches à accomplir, de le soutenir autant que de besoin, et de porter sa situation à la connaissance de l'autorité responsable. A chaque fois que nécessaire, il constituera avec le demandeur un dossier de recours amiable.

L'exercice de ces missions suppose la mise en place d'un service spécialisé au niveau de chaque EPCI. Le cas échéant, le choix pourrait être fait d'intégrer cette fonction au sein d'un service à vocation plus large, mettant à la disposition de l'ensemble de la population toutes les informations relatives au logement. De même conviendra-t-il de réfléchir à la possibilité de regrouper dans les mêmes locaux d'autres partenaires tels que les services sociaux du département, l'ADIL, le PACT, les HLM, les organismes collecteurs du 1% logement, les associations d'insertion, afin de faciliter les démarches des demandeurs.

2 - 4 - 2 un recours amiable appuyé sur une instance de médiation

La procédure de recours amiable doit éviter la multiplication de procédures contentieuses en permettant la confrontation des points de vue du requérant et de la collectivité ; elle doit conduire à la définition d'une solution adaptée au besoin du requérant et pouvant être obtenue dans un délai compatible avec l'urgence de sa situation ; elle doit permettre à l'autorité responsable de mobiliser les opérateurs compétents.

La procédure reposera sur une instance de médiation, qui se substituera à celle qui a été instituée par la loi de lutte contre les exclusions, et fonctionnera selon les règles suivantes :

composition :

L'instance de médiation sera présidée par un représentant de l'autorité responsable. Elle comprendra des représentants :

- de l'EPCI
- de l'Etat
- des associations de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement
- des opérateurs sociaux : Bailleurs HLM, Centres d'amélioration au logement PACT, Organismes collecteurs du 1% logement.

saisine :

L'instance de médiation pourra être saisie par un ménage soit directement, soit par l'intermédiaire d'une association mandatée par lui.

Le demandeur et l'association mandataire auront la possibilité d'être entendus par l'instance de médiation.

recevabilité du recours

L'instance examinera le bien-fondé du recours du demandeur, qui devra justifier qu'il :

→ ne dispose pas d'un logement adapté à ses besoins, au plan

- de l'indépendance
- des caractéristiques physiques du logement (salubrité, décence, surface, adaptation à un handicap)
- de sa localisation (compatibilité avec le lieu de travail par exemple)

→ ou risque de perdre son logement (le recours amiable est alors engagé à titre préventif)

→ et n'est pas en mesure d'obtenir un logement adapté sans aide de la collectivité : le demandeur a accompli toutes démarches adaptées à sa situation, telles que la demande HLM, la recherche d'un logement privé lorsque les loyers du marché le permettent, les recours auprès du propriétaire en matière d'insalubrité ou d'indécence...

→ et n'a pas créé lui-même sa situation (refus de logement non justifié, renoncement à son bail, ...).

décision :

Le consensus de l'ensemble des membres sera systématiquement recherché. Cependant, en cas de désaccord, celui-ci sera mentionné au procès-verbal.

L'instance de médiation formulera des préconisations visant à répondre à la demande dans un délai compatible avec l'urgence de la situation. Ces préconisations s'adresseront :

- au demandeur lui-même (démarches complémentaires, élargissement de ses choix...)
- à l'autorité responsable, charge à elle de passer commande aux opérateurs compétents pour leur mise en œuvre.

les conflits de compétence territoriale : une instance de médiation régionale pour l'Ile de France

Des litiges sont susceptibles de se produire entre un requérant et un EPCI qui considère que la requête n'est pas fondée sur son territoire : ce peut être le cas par exemple d'une personne sans travail qui, ayant quitté sa région pour se faire héberger dans une autre agglomération de province, souhaite y faire valoir ses droits au regard du droit au logement. Dans une telle situation, la décision de l'instance de médiation pourra être portée par le requérant devant la juridiction de recours contentieux qui tranchera du désaccord.

Dans le cas de l'Ile de France cependant, la situation est plus complexe. On y trouve une population mobile et il convient d'éviter que des ménages ne se trouvent renvoyés d'un EPCI à un autre, ce qui reviendrait à leur dénier l'accès au droit au logement. Il est également difficilement envisageable de ne retenir que le seul critère du choix du requérant, ce qui est manifestement impossible pour la ville de Paris. Il y a donc nécessité de prévoir une régulation au niveau de l'agglomération.

C'est pourquoi nous préconisons la mise en place d'une instance de médiation régionale, chargée d'arbitrer les conflits géographiques. A la différence des instances de médiation locales, elle ne se prononcerait pas sur les préconisations devant être mises en œuvre, mais désignerait la collectivité auprès de qui doit être porté le recours du demandeur.

2 - 4 - 3 le recours contentieux

Le recours contentieux est engagé par le citoyen contre l'autorité responsable de la mise en œuvre de son droit au logement, c'est à dire contre la collectivité ayant reçu délégation de cette compétence ou contre l'Etat lui-même en l'absence de délégation.

juridiction compétente :

S'agissant d'une procédure opposant un citoyen à l'Etat ou à une collectivité, il est dans la tradition de nos institutions judiciaires qu'elle soit confiée à la juridiction

administrative. On peut s'interroger sur l'intérêt éventuel qu'il y aurait à prévoir une formation spécifique du tribunal administratif ou à créer une juridiction administrative spécialisée, avec un échevinage.

saisine :

De la même façon que pour le recours amiable, le recours contentieux pourra être présenté par un ménage soit directement, soit par l'intermédiaire d'une association mandatée par lui.

recevabilité :

Le tribunal considérera comme recevable le recours d'un requérant qui justifie :

- ne pas disposer d'un logement adapté à ses besoins
- ne pas être en mesure de l'obtenir sans aide de la collectivité
- n'avoir pas créé lui-même sa situation
- avoir saisi une instance de médiation qui a déclaré sa demande irrecevable, ou dont il conteste les préconisations, ou dont les préconisations n'ont pas été suivies d'effet dans un délai compatible avec l'urgence de sa situation.

décision :

Lorsqu'il jugera le recours recevable, le tribunal pourra à la fois :

- désigner l'autorité responsable de la mise en œuvre du droit au logement du requérant (dans le cas où ce point était contesté)
- lui faire injonction de loger le requérant
- prononcer une indemnisation et une astreinte.

Le Haut Comité propose d'inscrire dans une loi :

- **l'obligation pour chaque EPCI de mettre en place un service chargé de l'accueil et de l'orientation des ménages en difficulté**
- **l'instauration dans chaque EPCI d'une instance de médiation chargée d'examiner les recours amiables des requérants, ainsi que d'une instance de médiation régionale en Ile de France pour examiner les litiges territoriaux**
- **la désignation d'une instance juridictionnelle chargée de traiter les recours contentieux des citoyens en matière de mise en œuvre du droit au logement.**

3 - Le logement des personnes handicapées

On peut se demander pour quelle raison les personnes handicapées ont été laissées en dehors des politiques du logement des défavorisés.

Dans les précédents chapitres nous avons fait référence à l'article 1^{er} de la loi Besson du 31 mai 1990, qui ouvre le droit à une aide de la collectivité à " toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières " pour accéder à un logement décent. Cette définition peut tout à fait s'appliquer à des personnes dont le handicap constitue à l'évidence une difficulté particulière qui crée un besoin d'aide. Cependant les dispositifs issus de cette loi ont été orientés sur les seules difficultés d'origine économique et sociale et la question du handicap n'est pas prise en compte par les plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées.

Les associations qui représentent les personnes handicapées ne revendiquent pas ce rattachement, qui pourrait pourtant également être justifié par le faible niveau de ressources d'une grande partie d'entre elles. Au contraire, elles craignent de se voir attribuer une étiquette qui renvoie à une autre image.

Les personnes handicapées s'estiment victimes d'une situation de désavantage entièrement subi, et dans laquelle la société a une part de responsabilité : le handicap ne résulte pas uniquement des déficiences physiques de la personne, mais de leur conjugaison avec les caractéristiques inadaptées d'un environnement. C'est pourquoi, alors que la notion de défavorisé débouche sur un droit à une aide sociale, celle de handicapé a conduit le législateur à reconnaître un droit à compensation.

La prise en compte des besoins de la personne handicapée ne concerne d'ailleurs pas uniquement son propre domicile, la revendication de l'accessibilité porte sur la ville et l'habitat en général : circuler, accéder aux services, aux équipements, aux commerces, pouvoir rendre visite à des amis valides ...

Les problématiques sont donc différentes. Pour autant c'est toujours de la mise en œuvre du droit fondamental au logement qu'il s'agit, et si la question du logement des handicapés n'est pas intégrée dans les politiques en faveur des défavorisés, elle nécessite bien que soit organisée, dans un autre cadre, la mobilisation de moyens humains, réglementaires et financiers à la hauteur des besoins.

3 - 1 l'importance et la diversité des situations de handicap

Les chiffres de l'INSEE attestent de l'importance quantitative et de la diversité du handicap

Où commence et où finit le handicap ? Sa définition est évidemment relative et conduit à une grande diversité des chiffres. Le sénateur Paul Blanc, dans son rapport parlementaire sur la politique de compensation du handicap²², relève que les estimations varient de 1,8 millions à plus de 22 millions. Ce dernier chiffre, qui résulte de l'enquête " Handicaps, incapacités, dépendance " effectuée par l'INSEE en 98 et 99, correspond au nombre de personnes qui déclarent rencontrer des difficultés dans la vie de tous les jours " qu'elles soient physiques, sensorielles ou mentales " ou qui déclarent une déficience. Equivalant à 40 % de la population, il présente l'inconvénient de mêler des handicaps légers tels que la myopie avec des situations de dépendance lourde.

Certaines données de l'enquête de l'INSEE, citées par le CTNERHI²³, permettent de se faire une idée plus juste du nombre de personnes confrontées à un " désavantage social " significatif :

- près de 4,8 millions de personnes déclarent recourir à une aide humaine régulière pour accomplir certaines tâches de la vie quotidienne (toilette, repas, ménage, courses, démarches administratives...) " en raison d'un handicap ou d'un problème de santé ",
- environ 6,5 millions de personnes recourent à une aide technique (WC adaptés, robinetterie adaptée, cannes, fauteuils roulants, appareils auditifs, aides optiques, prothèses, protections absorbantes, téléalarmes..).

L'enquête de l'INSEE a en outre le grand intérêt de faire apparaître la diversité des déficiences. Celles qui sont le plus fréquemment déclarées sont les déficiences :

- motrices (7,7 millions de personnes)
- viscérales (5,3 millions)
- auditives (4,3 millions)
- visuelles (3 millions)
- mentales (2,4 millions, y compris troubles du comportement, de la personnalité, de l'humeur).

Les difficultés de logement liées au handicap physique concernent plus de 2 millions de personnes

L'exploitation de l'enquête INSEE permet d'approcher le nombre de personnes qui, du fait de leur handicap, sont en difficulté pour accéder à leur logement ou pour s'y mouvoir. Parmi les personnes vivant à domicile :

²² Rapport d'information n° 369 fait au nom de la commission des affaires sociales, 24 juillet 2002

²³ Centre technique national d'études et de recherches sur les handicaps et les inadaptations - La compensation des incapacités au travers de l'enquête " Handicaps - Incapacités - Dépendance " de l'INSEE - Pascale ROUSSEL - juin 2002

912 400 éprouvent des difficultés uniquement pour accéder à leur logement
525 600 éprouvent des difficultés uniquement à l'intérieur de leur logement
155 500 éprouvent des difficultés pour accéder et à l'intérieur de leur logement
582 600 vivent confinées dans leur logement.

Au total, et en ne prenant en considération que les difficultés liées à un handicap physique, ce sont donc près de 2,2 millions de personnes vivant à domicile qui sont concernées. Ce chiffre ne préjuge pas de la possibilité de compenser ou de réduire la difficulté par une adaptation. Des personnes peuvent être confinées dans leur logement uniquement en raison de leur état de santé.

Selon la même enquête le nombre de personnes souffrant de déficiences ou incapacités et utilisant au moins une adaptation du logement est de 1 million.

La croissance du nombre de personnes âgées et isolées augmente les besoins

L'augmentation de l'espérance de vie s'accompagne de celle du nombre de personnes susceptibles d'être atteintes par des déficiences et par voie de conséquence de se trouver en situation de handicap. Le pourcentage de personnes recourant à une aide humaine est de 29 % chez les 60-79 ans. Il passe à près de 70 % à partir de 80 ans.

Chez la personne âgée, le handicap s'installe souvent de façon progressive. Il se trouve fortement aggravé lorsqu'elle se retrouve seule. Le relogement n'est pas une démarche qu'envisage facilement une personne que tout un passé rattache à une maison ou un appartement, à un quartier. Cependant la non-accessibilité du logement contribue à ce que nombre de personnes âgées ne sortent plus de chez elles. Elle ne peut que renforcer un processus d'isolement social que l'actualité de l'été dernier a dramatiquement mis en évidence.

Les chiffres qui concernent la population handicapée doivent donc être mis en perspective avec l'évolution démographique. Or les projections de l'INSEE font apparaître une augmentation forte du nombre de personnes du grand âge dans les années à venir : de 7,2 % en 2000, les 75 ans et plus passeraient à 13,1 % en 2030.

Cette perspective démographique renforce, s'il en était besoin, la nécessité de se pencher sur les réponses que notre politique du logement permet d'apporter aux besoins spécifiques de la population handicapée.

3 - 2 les politiques mises en œuvre et les limites rencontrées

Les politiques mise en œuvre en faveur du logement des personnes handicapées découlent de l'exigence d'accessibilité posée par la loi de 1975. Elles ont pour principal support les normes qui ont été définies pour la construction neuve des logements collectifs.

Mais au fil des ans, beaucoup d'autres outils, réglementaires ou financiers, ont fait l'objet d'aménagements afin de prendre en compte les besoins des handicapés, qu'il s'agisse des aides à l'amélioration de l'habitat, de l'attribution des logements sociaux ou encore des règles de copropriété.

Tous ces dispositifs ont des effets bénéfiques, mais ils ont aussi des limites qu'il convient d'analyser avant de formuler de nouvelles propositions.

3 - 2 - 1 les normes de construction

L'état de la réglementation

- *La loi du 30 juin 1975 a établi le principe de l'accessibilité des locaux d'habitation neufs²⁴,*
- *le décret du 4 août 1980 en a défini les modalités d'application et a introduit l'exigence d'adaptabilité²⁵,*
- *les arrêtés du 24 décembre 1980 et du 21 septembre 1982, précisés par la circulaire du 4 octobre 1982, ont défini de façon pratique le contenu des notions d'adaptabilité et d'accessibilité,*
- *le décret du 16 juin 1992 a fixé les caractéristiques techniques des ascenseurs accessibles.*

Le cadre juridique applicable aux logements neufs peut être résumé de la façon suivante.

- **Doivent être accessibles** “ *aux personnes handicapées à mobilité réduite, y compris celles qui se déplacent en fauteuil roulant* ” :
 - les bâtiments d'habitation collectifs
 - les logements situés dans ces bâtiments
 - les ascenseurs ou au moins un par batterie d'ascenseurs
 - les locaux collectifs affectés aux ensembles résidentiels
 - une partie des places de stationnement.
- Pour les étages non desservis par ascenseur, l'escalier doit être “ *conçu de telle sorte que les intéressés puissent recevoir une aide appropriée* ”.

²⁴ ce principe a été réaffirmé par la loi-cadre sur l'accessibilité du 13 juillet 1991 - article L 111-7 du code de la construction et de l'habitation

²⁵ articles R 111-18 et suivants du code de la construction et de l'habitation

Le logement accessible est défini comme un logement dont les circulations et portes permettent le passage d'un fauteuil roulant.

- **Doivent être adaptables** “ *par des travaux simples, aux besoins particuliers des personnes handicapées circulant en fauteuil roulant de façon à pouvoir leur permettre au moins l'utilisation de la cuisine ou d'une partie du studio aménagée en cuisine, du séjour, d'une chambre ou d'une partie du studio aménagée en chambre, d'un cabinet d'aisance et d'une salle d'eau* ” :
 - les logements accessibles situés en rez-de-chaussée ou en étage desservi par ascenseur.

La démarche de l'“ accessibilité-adaptabilité ” présente des intérêts majeurs

Il est important de souligner le choix qui a été fait d'une généralisation de l'accessibilité et de l'adaptabilité, plutôt que de fixer des quotas de logements adaptés. La démarche adoptée présente 3 intérêts majeurs pour la personne handicapée :

- elle lui ouvre le choix de son logement,
- elle lui permet de rendre visite à des personnes valides,
- elle rend possible une adaptation plus personnalisée, prenant en compte la spécificité de ses besoins.

Il reste que cette démarche suppose que le besoin de travaux d'adaptation, dont la réalisation n'est pas effectuée au moment de la construction de l'immeuble, ne constituera pas un nouvel obstacle à l'accès des handicapés au logement.

La réglementation est centrée sur le handicap moteur, voire sur le seul fauteuil roulant

La réglementation est exclusivement centrée sur la question de la mobilité, et les normes ont essentiellement été établies par rapport aux besoins des personnes en fauteuil roulant. Il est vrai que la population concernée est de plus de 200 000 personnes²⁶, et que son handicap est particulièrement contraignant si des éléments tels que la largeur des portes n'ont pas été prévus lors de la construction. Il est également vrai que certaines de ces normes ont un impact positif pour d'autres personnes handicapées : les hauteurs maximales imposées pour les interrupteurs ou boutons d'ascenseur permettent par exemple de prendre en compte les besoins des personnes de petite taille. Probablement est-ce aussi un domaine où il est plus aisé de définir une réglementation appuyée sur des normes.

Cependant, le handicap moteur est loin d'être le seul à poser des difficultés qui ont trait aux caractéristiques techniques du bâti. Les handicaps sensoriels posent des questions

²⁶ 214 600, CTNERHI d'après l'enquête HID de l'INSEE

d'accessibilité tels que, par exemple, le repérage des sonnettes pour les aveugles et malvoyants, les interphones pour les sourds et malentendants, l'utilisation des ascenseurs. Ils entraînent également des besoins d'adaptation à l'intérieur des logements, qu'il s'agisse d'améliorer la qualité acoustique, l'éclairage, d'organiser différemment une cuisine ou les équipements sanitaires... Il convient de signaler que si les textes réglementaires sont quasi-muets sur ces types de handicaps, la circulaire du 4 octobre 1982 formule certaines recommandations qui les prennent en compte : signaler les portes vitrées, prévoir des boutons d'ascenseur repérables par les aveugles, des signaux sonores et lumineux pour identifier les étages .

Cependant, et il faut s'en réjouir, les évolutions technologiques multiplient les dispositifs d'aide qui peuvent être mobilisés face aux différentes formes de handicap. C'est le cas notamment des dispositifs électriques de commande de volets roulant ou de portes d'entrée. Or, l'installation de ces équipements se heurte souvent à un manque d'anticipation au niveau du câblage ou tout simplement de la présence de gaines. L'adaptabilité " par des travaux simples " n'a pas intégré cette préoccupation.

Les normes ne visent que l'habitat collectif neuf

Les obligations réglementaires ne portent que sur les logements collectifs neufs. Il s'agit certes d'un point de départ important dont on devrait attendre, au fil des années, une montée progressive mais inéluctable de l'accessibilité. Cependant la réglementation n'a pas été mise en œuvre aussi rapidement qu'on aurait pu le souhaiter (elle a pris effet pour les permis de construire délivrés après le 1^{er} octobre 1980) et le nombre de logements accessibles est encore très modeste.

Du côté des associations de handicapés telles l'Association des Paralysés de France (APF), on fait remarquer que de plus en plus d'opérations importantes portent sur la restructuration d'immeubles existants ou sur la construction d'habitat individuel, domaines qui ne sont pas concernés par l'obligation réglementaire.

Les organismes HLM sont conscients de l'insuffisance quantitative du parc accessible car ils sont confrontés à une demande interne d'une partie de leurs locataires vieillissants : 10 % de leurs locataires ont plus de 75 ans. Se pose pour eux la question de la réalisation de travaux d'adaptation dans des immeubles anciens. Or l'accessibilité d'un immeuble qui n'a pas été conçu dans cette perspective représente un coût important : il s'agit du logement, des accès et circulations intérieures à l'immeuble, des cheminements extérieurs. Certains aménagements, tels que l'installation d'un ascenseur, entraînent des charges pour l'ensemble des locataires de l'immeuble, ce qui peut entraîner des incompréhensions.

La réglementation est mal appliquée

Limitée dans ses ambitions, la réglementation semble être également mal appliquée. Tel est en tous cas le sentiment des associations de handicapés, qui se plaignent de l'insuffisance des contrôles et relèvent que ceux qui ont été effectués ont conclu à un taux de 40 % de non-conformité. L'administration relativise ces chiffres, qui correspondraient plus souvent à une mise en œuvre imparfaite des normes qu'à un non-respect total et délibéré.

L'accessibilité et l'adaptabilité renvoient en effet à des détails de réalisation. Pour qu'elles soient effectives, il faut non seulement qu'elles aient été prises en compte dans les plans d'origine, mais aussi que leur logique soit pleinement intégrée par l'ensemble des professionnels qui dirigent, exécutent ou contrôlent les travaux. Il faudra également qu'au-delà de la phase de construction, elles restent prises en compte lorsque de nouveaux travaux seront entrepris sur l'immeuble. Un défaut de vigilance à une étape quelconque suffit à mettre en cause l'efficacité de la démarche : il peut s'agir, par exemple, d'un seuil qui, bien que surbaissé, dépasse les 2 cm au-dessus desquels le passage des fauteuils roulants pose problème, ou encore d'une rampe d'accès correctement conçue mais débouchant sur une allée de graviers...

3 - 2 - 2 les aides financières

a) les personnes handicapées bénéficient des aides personnelles au logement de droit commun

La loi du 30 juin 1975 avait ouvert, sous conditions de ressources, un droit à une allocation de logement sociale en faveur des personnes reconnues comme handicapées ainsi que des personnes âgées de plus de 65 ans ou de plus de 60 ans en cas d'inaptitude au travail. A l'époque, les personnes âgées et les personnes handicapées constituaient donc de nouvelles catégories de bénéficiaires, aux côtés des familles et des jeunes travailleurs.

L'aide personnalisée au logement (APL) qui a été instaurée à partir de 1977 sur les logements conventionnés, n'a pas établi de catégories d'accès. Elle n'a opéré aucune distinction liée à l'âge ou à un handicap. L'allocation logement, qui a été maintenue sur le patrimoine non conventionné, a fait l'objet dans les années 90 d'un " bouclage " qui lui permet aujourd'hui de toucher également toutes les catégories de population.

Le fait de justifier d'un handicap n'est donc plus une condition discriminante de l'accès à l'aide. Celui-ci dépend désormais uniquement de critères liés aux ressources, à la composition du ménage et au montant du loyer, de la redevance (logements-foyers) ou de l'annuité de prêt acquittée. On peut donc constater que l'aide à la personne accordée aux handicapés a aujourd'hui totalement intégré le droit commun.

b) pour les travaux d'adaptation, les règles du “ droit commun ” ont été aménagées

L'Etat n'a pas institué de ligne de subvention spécifique concernant les travaux d'adaptation des logements aux besoins des personnes handicapées mais il a prévu les conditions de la mobilisation des différents dispositifs d'aide de droit commun avec, le cas échéant, une adaptation de leurs règles d'attribution.

les aides de l'ANAH²⁷ pour les logements privés :

Depuis le 1^{er} janvier 2002 l'ANAH gère l'ensemble des subventions de l'Etat au logement privé, qu'il s'agisse de logements occupés par leurs propriétaires ou de logements locatifs. La liste des travaux subventionnables par l'agence intègre ceux qui visent à adapter le logement aux besoins d'une personne handicapée.

Alors que les aides sont normalement réservées aux logements de plus de 15 ans, cette exigence a été supprimée pour les travaux d'adaptation : “ *ces délais peuvent ne pas être exigés lorsque les travaux envisagés tendent soit à réaliser l'adaptation des logements aux besoins spécifiques des personnes handicapées ou des personnes âgées, ...* ”²⁸.

Le taux de subvention n'est pas fixé par la réglementation, il est du ressort de l'ANAH, qui le définit dans le cadre de son règlement général d'attribution. Les travaux d'adaptation peuvent actuellement être subventionnés jusqu'à 70 % dans la limite de 8 000 euros de travaux subventionnables, ce qui correspond au taux de subvention le plus élevé pratiqué par l'ANAH.

La réglementation précise néanmoins que le montant total des aides publiques, incluant notamment les aides versées par des collectivités territoriales, ne doit pas dépasser 80 % du montant prévisionnel de la dépense subventionnable “ *sauf cas exceptionnels correspondant à des critères fixés par le règlement général de l'agence* ”²⁹. Cette possibilité de souplesse a été utilisée par l'ANAH au profit des propriétaires occupants réalisant des travaux d'adaptation : le plafond qui leur est appliqué est de 100 %. Elle ne bénéficie par contre pas aux propriétaires bailleurs.

Pour l'octroi des aides, ces derniers ne sont pas soumis à plafond de ressources. Par contre les propriétaires occupants bénéficiaires d'une subvention doivent justifier de ressources inférieures à un plafond fixé par arrêté. Dans le cas des travaux d'adaptation, c'est un plafond majoré qui est appliqué. Quant aux locataires, la réglementation ne leur permet pas de bénéficier des subventions de l'ANAH lorsqu'ils réalisent eux-mêmes les travaux d'adaptation.

En 2002, l'ANAH a agréé 5 682 dossiers de subvention au titre de ces travaux : 242 pour des propriétaires bailleurs et 5 440 pour des propriétaires occupants³⁰.

²⁷ Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat

²⁸ article R 321-14 du code de la construction et de l'habitation

²⁹ article R 321-17 du code de la construction et de l'habitation

³⁰ un dossier peut correspondre à plusieurs logements

les subventions pour les logements sociaux :

Les travaux d'adaptation réalisés par des bailleurs sociaux sont éligibles aux subventions de l'Etat dites "PALULOS"³¹. De même que pour l'ANAH, la condition d'âge de l'immeuble n'est pas exigée dans le cas de ces travaux. Le décret du 18 avril 2001 a supprimé le délai qui était antérieurement exigé entre le financement en PLUS ou PLAI³², lié à la construction ou à l'acquisition de l'immeuble, et le financement PALULOS. Le même décret a porté le taux de subvention, qui est de 10 % dans le cas général, à 40 % dans le cas des travaux d'adaptation³³. Le coût maximum des travaux pris en compte est de "85 000 F" par logement³⁴ (soit 12 958 euros).

la déduction fiscale pour les logements sociaux

La loi "Bachelot" du 21 décembre 2001 a institué une déduction fiscale au profit des organismes HLM :

"Les dépenses engagées par les organismes d'habitations à loyer modéré pour l'accessibilité et l'adaptation des logements aux personnes en situation de handicap sont déductibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties versée aux collectivités territoriales".

La diminution de recette des collectivités est intégralement compensée par l'Etat au moyen d'une majoration de la dotation globale de fonctionnement.

Ce dispositif n'en est qu'au début de sa mise en œuvre puisque les travaux réalisés après le vote de la loi, soit en 2002, font actuellement l'objet de demandes de déduction par les organismes. Il conviendra en particulier d'observer si la façon dont il est mis en œuvre par les services fiscaux permet bien de prendre en compte des travaux portant sur des logements vacants ou des parties communes. Limité à la TFPB³⁵ effectivement due dans l'année par l'organisme au centre des impôts concerné, le dégrèvement, peut correspondre à une prise en charge intégrale des travaux par l'Etat, sous réserve toutefois que les logements concernés ne fassent pas déjà l'objet d'une exonération fiscale, ce qui est le cas :

- de la totalité des immeubles construits ou acquis et améliorés de moins de 15 ans
- d'une partie des immeubles situés dans une ZUS³⁶.

le 1 % logement³⁷ :

La possibilité de financer des travaux d'aménagement de logements pour des handicapés physiques au moyen des fonds du 1 % logement est explicitement prévue par la réglementation, qu'il s'agisse d'opérations réalisées par des bailleurs sociaux ou par des personnes physiques.

³¹ Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale

³² PLUS : prêt locatif à usage social, PLAI : prêt locatif aidé d'insertion

³³ article R 323-7 du code de la construction et de l'habitation

³⁴ article R 323-6 du code de la construction et de l'habitation

³⁵ Taxe foncière sur les propriétés bâties

³⁶ Zone urbaine sensible

³⁷ Nous utilisons par commodité l'appellation "1% logement" pour désigner la participation des employeurs à l'effort de construction ; elle correspond en réalité aujourd'hui à 0,45% de la masse salariale, et concerne les entreprises de plus de 10 salariés à l'exclusion du secteur agricole et des administrations

C'est l'ALGI (association pour le logement des grands infirmes) qui, dès 1977, a permis de mobiliser l'effort du 1 % dans ce domaine en développant un partenariat avec les organismes collecteurs³⁸. En 1988, l'Etat lui accorda un agrément national lui permettant de faire appel à la fraction prioritaire du 1 % logement (dite 1/9^e).

Suite aux évolutions intervenues dans le 1 % les travaux d'adaptation aux besoins des handicapés figurent aujourd'hui parmi ceux qui sont éligibles aux aides prioritaires définies par la convention signée le 14 mai 1997 entre l'Etat et l'UESL³⁹. Cette convention permet de les financer sans agrément préalable de l'Etat et selon les modalités suivantes :

- les travaux peuvent être réalisés par des propriétaires occupants, des locataires ou des propriétaires bailleurs
- l'aide n'est pas réservée aux salariés du secteur assujetti au 1 %, elle peut être accordée en faveur de toute personne physique handicapée
- elle est plafonnée à 9 000 euros, avec une majoration possible de 16 000 euros, dans la limite de 50 % du coût des travaux (limite portée à 60 % pour les propriétaires occupants dont les ressources n'excèdent pas les plafonds de l'accession sociale)
- elle est accordée sous forme de prêt au taux de 1 % ou sous forme de subvention
- les travaux doivent avoir fait l'objet de l'avis préalable de l'un des organismes suivants : AFM (association française contre les myopathies), ALGI (association pour le logement des grands infirmes), APF (association des paralysés de France), CICAT (centres d'information et de conseil sur les aides techniques), CNPSA (centre national pour la promotion sociale des aveugles), PACT-ARIM, UNISDA (union nationale pour l'insertion sociale des déficients auditifs).

L'accès à ce financement prioritaire reste soumis aux choix d'investissements de chaque organisme collecteur. Cependant pour les salariés du secteur assujetti, le financement peut également être obtenu dans le cadre de la procédure du " Pass-travaux " ; dans ce cas, l'avis associatif n'est pas exigé et l'aide est nécessairement accordée sous forme de prêt mais en droits ouverts, c'est à dire sans que les contraintes budgétaires du CIL puissent être opposées au salarié.

le prêt à taux zéro :

Bien que le prêt à taux zéro ne finance pas les travaux d'adaptation mais l'accession à la propriété, il convient de mentionner une mesure spécifique prise en faveur des personnes handicapées. Le prêt à taux zéro est normalement réservé à des primo-accédants, c'est à dire à des ménages qui n'étaient pas déjà propriétaires de leur résidence principale. Une dérogation à cette règle a été instaurée par le décret du 8 février 2000 en faveur des ménages acquérant un logement " *adapté en vue de son occupation à titre de résidence principale par une personne handicapée physique* ". Cet assouplissement est destiné à prendre en compte la situation de familles déjà propriétaires qui sont conduites à rechercher un nouveau logement du fait de la situation de handicap de l'un de leurs membres. Les conditions de ressources sont par contre celles du droit commun.

³⁸ principalement la caisse interprofessionnelle de Lyon

³⁹ Union d'économie sociale pour le logement

c) des modalités de financement complexes et administrativement lourdes

des dispositifs qui restent à mi-chemin entre logique de compensation et logique d'aide sociale

Le choix a été fait de ne pas créer des financements spécifiques “ adaptation ” mais d'utiliser les financements de droit commun. Cependant les aides de droit commun obéissent à des logiques qui leur sont propres. Il a donc fallu les amender de façon à garantir la plus large prise en compte des travaux d'adaptation en faveur des handicapés : des critères d'accès ont été élargis, des règles assouplies, des quotités majorées. Cependant, on reste le plus souvent à mi-chemin entre la logique d'aide sociale qui prédomine dans les dispositifs de droit commun et la logique de compensation qui correspond à l'objectif visé par les politiques en faveur des handicapés. C'est ainsi par exemple que les plafonds de ressources applicables aux propriétaires occupants bénéficiaires des aides de l'ANAH ont été, non pas supprimés, mais simplement majorés dans le cas des travaux d'adaptation. De même la règle du plafonnement des aides publiques à 80 % du coût fait-elle l'objet d'une dérogation pour les propriétaires occupants mais pas pour les propriétaires bailleurs.

les dispositifs d'aide réglementés laissent des failles

Les dispositifs financés ou réglementés par l'Etat ne couvrent pas toutes les situations. On peut citer le nonaccès des locataires aux aides de l'ANAH (alors qu'ils accèdent au 1 % logement), la déduction de la TFPB⁴⁰ pour les bailleurs sociaux qui peut constituer une subvention à 100 % pour les logements, à l'exclusion de ceux qui relèvent d'une exonération, l'accès à la subvention dans le cadre du 1 % logement, qui reste soumis aux disponibilités et à la volonté des organismes.

la mobilisation d'aides complémentaires permet d'assurer le financement mais dans la complexité

Lorsque les dossiers sont portés par des associations, il est rare que l'on reste bloqué par une insuffisance d'aide, même si celle-ci n'est pas entièrement apportée sous forme de subvention. La solidarité s'exerce à travers différents organismes, en particulier les conseils généraux, les CPAM⁴¹ et les caisses de retraite complémentaires et elle permet de boucler les plans de financement. Cependant chaque contributeur a ses propres règles, son propre dossier, sa propre instance décisionnelle. Chacun doit veiller à ce que les aides qu'il apporte permettent au projet d'aboutir mais sans conduire à un surfinancement global. Il faut quelquefois mobiliser 7 ou 8 financements différents.

⁴⁰ Taxe foncière sur les propriétés bâties

⁴¹ Caisse primaire d'assurance maladie

Il résulte de ces “ tours de table ” une grande complexité. Dans certains cas on voit des plans de financement assurés pour partie par des aides destinées au propriétaire bailleur et pour partie par des aides destinées à l’occupant, ce qui pose des problèmes sur la maîtrise d’ouvrage.

Les sites pour la vie autonome et la coordination des aides financières

Les sites pour la vie autonome ont pour objet de coordonner l’accès aux solutions de compensation pour les personnes handicapées. Ils existent actuellement dans environ la moitié des départements. La circulaire de la DGAS⁴² du 19 juin 2001, qui définit leurs modalités de fonctionnement, prévoit la mise en place d’une commission des financeurs, qui doit :

- *définir des modalités de coordination*
- *examiner les dossiers de financement*
- *décider d’une option de financement partagé*
- *mettre en place, éventuellement, une caisse pivot.*

En matière de logement, cette logique se heurte aux diverses réglementations qui ne permettent pas aux organismes de déléguer l’instruction et la décision. On doit également regretter, d’une façon plus générale, que la dimension logement soit insuffisamment prise en compte par les sites pour la vie autonome. Les équipes chargées d’informer et de conseiller les personnes handicapées ne comprennent pas de techniciens du logement et les bailleurs sociaux ne sont pas toujours associés.

En définitive, grâce à l’apport de diverses institutions, le système de financement en vigueur permet le plus souvent de faire face aux besoins mais il le fait dans de mauvaises conditions. Ce système produit de l’inégalité, car la part qui restera à la charge de l’occupant et/ou du propriétaire variera en fonction de la possibilité de mobiliser telle ou telle caisse ou collectivité locale, d’obtenir plus ou moins de subvention et plus ou moins de prêt. Il est d’une complexité administrative d’autant plus regrettable qu’il s’agit d’opérations dont le coût est généralement modeste. De telles conditions ne permettent pas d’inciter les bailleurs à louer à des personnes dont l’arrivée entraînera la réalisation de travaux d’adaptation.

⁴² Direction générale de l’action sociale

3 - 2 - 3 l'attribution des logements sociaux

la réglementation ouvre droit à une priorité d'attribution

Le décret du 19 mars 1986 a établi en faveur des personnes handicapées une priorité pour l'attribution des logements ayant fait l'objet d'une adaptation :

“ Les logements construits ou aménagés en vue de leur occupation par des personnes handicapées sont attribués à celles-ci ou, à défaut de candidat, en priorité à des personnes âgées dont l'état le justifie ou à des ménages hébergeant de telles personnes. ”

Ce dispositif était de portée limitée puisque ne concernant que les logements adaptés. Il a été renforcé par la loi “ Bachelot ” du 21 décembre 2001. Cette loi a modifié l'article L 441-1 du code de la construction et de l'habitation, qui définit les critères généraux de priorité d'attribution des logements sociaux. Elle place en tête des publics prioritaires les “ personnes en situation de handicap ” et les “ familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap ”⁴³. La priorité ne concerne plus exclusivement les logements adaptés, elle est susceptible de s'appliquer à l'ensemble des logements sociaux. Le type de handicap concerné n'est d'ailleurs pas spécifié et donc pas limité à ceux qui nécessitent une adaptation physique des logements.

la priorité est rarement mise en œuvre

Les dispositions législatives concernant la priorité d'attribution des logements sociaux aux handicapés semblent largement ignorées. Il faut dire que la réglementation concernant les attributions est particulièrement complexe, ainsi que nous l'avons évoqué au chapitre 1-3-3. Cependant, sa mise en œuvre semble essentiellement buter sur un double travail d'identification qui n'est pas assuré :

- celle des demandeurs handicapés ouvrant droit à priorité, au sein des fichiers de demandeurs de logement,
- celle des logements adaptés ou adaptables, au sein du patrimoine de chaque organisme.

Il y a heureusement des exceptions telles que la ville de Grenoble, où a été réalisé un recensement des logements pouvant être proposés aux handicapés physiques. Il y a des exemples de partenariats qui fonctionnent entre des associations et des bailleurs sociaux. On peut ainsi citer le travail effectué par l'ALGI (102 relogements en 2001 dont le tiers à Paris). Il y a également des démarches spécifiques de rapprochement de l'offre et de la demande, telle que la “ bourse au logement ” qui est animée dans la Drôme par ADALOGIS 26.

⁴³ cf. article cité au chapitre 1-3-3

La “ bourse au logement adapté et adaptable ” de ADALOGIS 26

Créé à l'initiative de l'APF (Association des paralysés de France) et du CAL de la Drôme (Centre d'amélioration du logement, membre de la FNC-PACT), ADALOGIS 26 a mis en place une bourse au logement destinée aux personnes handicapées et aux personnes âgées à mobilité réduite.

Grâce à un partenariat avec la plupart des bailleurs sociaux du département ainsi qu'avec des bailleurs privés, ADALOGIS 26 dispose d'un potentiel de logements adaptés ou adaptables qui était de 654 logements au 1^{er} septembre 2003. Grâce à un site Internet, les demandeurs accèdent aux informations relatives à cette offre et ils peuvent adresser leur demande aux bailleurs. ADALOGIS met également à la disposition des handicapés et des propriétaires une offre de conseil et d'aide à la recherche de financement pour les travaux d'adaptation.

La démarche est encore expérimentale. Elle fonctionne grâce aux financements du Conseil Général, du Conseil Régional, de la CRAM⁴⁴ et de la Fondation de France, ainsi qu'au temps de travail dégagé par le CAL, l'APF et les bailleurs. La principale difficulté rencontrée réside dans l'insuffisance de l'offre disponible, qui reste très inférieure aux besoins. Cependant le fait d'avoir rendu visible la demande à travers un dispositif qui permet sa centralisation constitue un moteur, à l'égard de l'ensemble des partenaires, tant pour développer le recensement des potentialités du parc existant, encore partiel, que pour promouvoir des politiques d'adaptation.

Ces “ bonnes pratiques ” sont loin de couvrir l'ensemble du territoire et des besoins des handicapés. La plupart des organismes HLM ne gèrent pas les informations nécessaires au rapprochement de l'offre et de la demande de logement des personnes handicapées et les commissions d'attribution ne sont pas en mesure de mettre en œuvre le principe de priorité défini par la loi.

3 - 2 - 4 la réalisation de travaux dans les copropriétés

les règles de décision ont fait l'objet d'un aménagement en faveur des handicapés

Pour ce qui concerne la construction neuve, la copropriété relève naturellement des mêmes obligations que tout immeuble d'habitation. Pour les immeubles existants, se pose par contre la question des modalités de décision applicables aux travaux d'adaptation : de quelle façon un propriétaire handicapé ou logeant un handicapé peut-il obtenir l'accord de la copropriété pour engager les travaux nécessaires sur les parties communes ?

⁴⁴ Caisse régionale d'assurance maladie

La loi du 31 décembre 1985 avait pour la première fois introduit une référence spécifique à ces travaux dans le statut de la copropriété, qui est défini par la loi du 10 juillet 1965. Elle les avait rattachés aux prescriptions de l'article 25, qui liste les travaux soumis à la règle de la majorité des voix. Il résultait de cette règle que la décision devait recueillir l'accord de la majorité calculée sur l'ensemble des voix du syndicat, et non sur celles des copropriétaires présents ou représentés.

La loi "urbanisme et habitat" du 2 juillet 2003 a sensiblement amélioré ce statut en faisant passer les travaux d'adaptation de l'article 25 à l'article 24⁴⁵, qui relève de la majorité simple, "sous réserve qu'ils n'affectent pas la structure de l'immeuble ou ses éléments d'équipement essentiels". La loi a également prévu que soit adoptée à la majorité simple "l'autorisation donnée à certains copropriétaires d'effectuer, à leurs frais, des travaux d'accessibilité aux personnes handicapées ou à mobilité réduite qui affectent les parties communes ou l'aspect extérieur de l'immeuble et conformes à la destination de celui-ci, sous réserve que ces travaux n'affectent pas la structure de l'immeuble ou ses éléments d'équipements essentiels".

3 - 2 - 5 les besoins liés aux handicaps mentaux et psychiques ne sont pas pris en compte

Déficiência mentale et troubles psychiques constituent des handicaps pour l'accès au logement

Les problèmes de logement des personnes handicapées ne se limitent pas au handicap physique et aux besoins d'adaptation du bâti qu'il entraîne. Le handicap a aussi d'autres origines, qui produisent d'autres besoins de compensation. Certaines personnes relèvent exclusivement d'institutions spécialisées qui sortent du champ du présent rapport. Mais de nombreux handicapés mentaux ou psychiques souhaitent vivre en logement autonome et sont aptes à le faire, pour peu qu'on prenne en compte la spécificité de leur handicap.

Certains vivent avec leurs parents, parfois âgés, dans des conditions qui pèsent aux uns et aux autres, d'autres vivent dans des institutions qui constituent un cadre trop lourd, qui ne leur permet plus d'évoluer et qui est onéreux pour la collectivité. D'autres encore vivent en errance : c'est le cas de nombreux handicapés psychiques et c'est particulièrement inacceptable.

Le Haut Comité enregistre, depuis plusieurs années, une interpellation croissante au sujet de cette population. Il a souhaité lui porter une attention particulière.

⁴⁵ de la loi du 10 juillet 1965

La non prise en compte du handicap psychique jette des malades à la rue

Les associations qui travaillent auprès des sans domicile fixe constatent la forte proportion de malades parmi les populations en errance : on estime qu'entre 30 et 40 % des sans domicile fixe ont des troubles psychiques. Dans ces conditions il n'est pas étonnant que l'on retrouve également un pourcentage élevé de malades mentaux dans les prisons. Une étude réalisée par le ministère de la santé en 2001 sur 2 300 entrants en détention a révélé que 50% d'entre eux présentaient au moins un trouble psychique⁴⁶. Un cinquième avait déjà été suivi par les secteurs de psychiatrie.

Les CHRS⁴⁷ et l'ensemble des structures sociales se trouvent de plus en plus confrontées à l'accueil de cette population qu'elles ne peuvent accompagner efficacement vers une insertion sociale, faute de disposer des savoir-faire ou des relais nécessaires. Les associations qui effectuent des missions d'accompagnement social lié au logement dans le cadre des FSL⁴⁸ se heurtent également aux limites de leurs compétences devant un public qui relève d'un autre type de soutien.

Les bailleurs se trouvent seuls et démunis face au handicap psychique

Les bailleurs sociaux sont confrontés à la multiplication des situations de difficulté causées par la présence dans leurs logements de locataires qui souffrent de troubles occasionnant des conflits avec leur environnement : comportements agressifs, replis sur soi, exhibitionnisme..., les formes peuvent être très diverses. Le plus souvent il s'agit de locataires qui ne se reconnaissent pas comme malades et ne font pas l'objet d'un suivi. Le bailleur social se trouve seul et démuné face à ce type de problèmes. Certains mettent en place des formations spécifiques pour aider leur personnel dans la relation avec ces personnes. Mais le constat d'impuissance conduit aussi parfois le bailleur, qui a des obligations à l'égard des autres locataires, à engager une procédure d'expulsion.

Les conséquences sociales de la réorganisation de la psychiatrie n'ont pas été tirées

La situation que nous connaissons trouve son origine dans les évolutions enregistrées par la psychiatrie depuis une quarantaine d'années. L'apparition de traitements neuroleptiques a représenté une amélioration importante pour les malades. Elle a permis d'envisager, pour beaucoup d'entre eux, un traitement à domicile et elle s'est accompagnée d'une restructuration en profondeur : environ 125 000 lits d'hôpitaux ont été supprimés tandis que, parallèlement, l'offre de soins psychiatrique se réorientait vers la sectorisation.

⁴⁶ Ministère de la santé - Direction de la recherche des études de l'évaluation et des statistiques - Etudes et résultats n°181 juillet 2002 - " La santé mentale et le suivi psychiatrique des détenus accueillis par les services médico-psychologiques régionaux "

⁴⁷ Centres d'hébergement et de réinsertion sociale

⁴⁸ fonds de solidarité logement

Alors que l'hôpital psychiatrique assurait autrefois un hébergement de long terme, voire définitif, il a ainsi vu son rôle évoluer vers des séjours dont la durée est limitée à la seule prise en charge de la période de crise aiguë. Cependant si les soins prodigués à l'hôpital permettent de stabiliser la situation des malades mentaux, ils n'assurent pas, en règle générale, leur guérison. Les personnes qui quittent l'hôpital psychiatrique sont toujours des malades, elles nécessitent des soins permanents et disposent d'une autonomie sociale qui peut être variable selon les individus, mais toujours relative.

Or la question des conditions de leur accueil dans la cité, et notamment de leur habitat, n'a pas été posée. C'est cette carence qui est à l'origine de la souffrance des familles qui les hébergent, mais aussi de leur forte représentation dans les prisons et parmi les sans-abri, ainsi que du désarroi des bailleurs et des travailleurs sociaux confrontés, sans soutien adapté, à une population qu'ils n'ont pas été préparés à accueillir. C'est également l'efficacité du travail de suivi des équipes des centres médico-psychologiques qui est affectée par le déficit de prise en charge des problèmes sociaux et de logement de leurs patients. Cette situation conduit fréquemment à la réapparition de crises aiguës qui entraînent de nouvelles périodes d'hospitalisation.

La reconnaissance de la maladie mentale comme un handicap psychique est importante

Les associations de parents et amis de malades mentaux attirent l'attention depuis de nombreuses années sur les situations de détresse causées par cette absence de prise en compte des besoins sociaux engendrés par le traitement à domicile. Environ 40 % des familles ont conservé le malade mental adulte chez elles, faute d'autre solution. L'UNAFAM⁴⁹ s'est battue pour faire "exister" cette population qui est restée à l'écart des politiques du logement et du handicap. Elle évalue à 600 000 le nombre de personnes nécessitant des mesures d'urgence, pour un nombre de lits hospitaliers d'environ 67 000.

L'action associative a permis de faire reconnaître la notion de "handicapé psychique", qui a longtemps rencontré une certaine résistance dans les milieux médicaux. La maladie est pourtant bien à l'origine d'un handicap, déjà reconnu au niveau du droit à prestation puisque les malades mentaux peuvent bénéficier de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), mais dont toutes les implications n'avaient pas été dégagées. La loi de 1975 ne cite que les handicaps physiques, sensoriels et mentaux. Pour l'UNAFAM, handicap mental et handicap psychique sont pourtant deux notions différentes, ce dernier se distinguant par trois éléments :

- l'intelligence, les handicapés psychiques sont souvent particulièrement intelligents (et ils souffrent d'autant plus de leur handicap),
- la médicalisation : il y a un besoin absolu de médicament, celui-ci calme mais ne soigne pas,
- la variabilité de la maladie.

⁴⁹ Union nationale des amis et familles de malades mentaux

Le rapport établi par le député Michel CHARZAT⁵⁰ en mars 2002 a clairement mis en évidence les caractéristiques propres à cette forme de handicap et les besoins qu'il induit. La référence aux personnes handicapées psychiques faite par le Président de la République lors de l'installation du Conseil national consultatif des personnes handicapées en décembre 2002, est venue conforter les associations et leur donner espoir.

La collaboration entre acteurs de la santé, du social et du logement a permis l'éclosion de formules expérimentales

La question du logement a été posée de façon pragmatique et souvent expérimentale par des secteurs psychiatriques soucieux de faciliter la sortie des structures hospitalières pour les malades. Des associations ont été créées pour développer des appartements thérapeutiques. Le patient est logé en sous-location, le plus souvent dans un appartement partagé avec d'autres malades. La durée du séjour peut s'ajuster au besoin. Selon l'évolution de la maladie, il arrive que certaines personnes retournent en hospitalisation, mais d'autres accèdent à un logement autonome où elles continuent à bénéficier d'un suivi. Ces structures, qui ne peuvent fonctionner que grâce à un partenariat avec des bailleurs sociaux, la collectivité locale et les services sociaux, jouent un rôle extrêmement important. Cependant elles n'existent pas partout et leurs capacités d'accueil sont aujourd'hui très modestes eu égard aux besoins.

L'UNAFAM a par ailleurs développé un concept intéressant en faveur de personnes qui ne nécessitent pas une assistance permanente, qui est celui des " clubs ".

⁵⁰ Rapport du député Michel CHARZAT, à la demande de Mme Ségolène ROYAL, ministre déléguée à la famille à l'enfance et aux personnes handicapées " Pour mieux identifier les difficultés des personnes en situation de handicap du fait de troubles psychiques et les moyens d'améliorer leur vie et celle de leurs proches – mars 2002

Les clubs de l'UNAFAM :

Le club est un lieu de rencontre agréable où des malades, qui sont logés à proximité, peuvent se retrouver entre eux et avec des professionnels. Les clubs développent généralement des activités sportives et culturelles. Le handicapé psychique qui adhère est libre de venir quand il veut mais il s'engage à se manifester régulièrement. La démarche du club est à la fois de laisser les gens libres et de ne pas les abandonner. Un accompagnant viendra voir à domicile le handicapé qui n'aurait pas donné signe de vie au bout d'un moment.

Bordeaux a été pilote avec au total aujourd'hui 4 clubs (dont 3 UNAFAM). Lille a développé un partenariat avec des organismes HLM. Des logements sont réservés et il y a des liens avec le club. Les décisions d'attribution sont prises avec les accompagnants et les soignants.

Le club fonctionne généralement avec 4 professionnels : 2 venant de l'hôpital et 2 du conseil général mais la proportion entre soignants et sociaux varie selon que les clubs ont été créés par les conseils généraux ou par des soignants.

Le club est un lien social : lien entre les handicapés eux-mêmes, lien avec les services qui les soutiennent, lien avec la cité. Le coût de ces structures est d'environ 15 euros par jour et par personne.

Il convient enfin de mentionner la création des maisons relais, dont le gouvernement a décidé le développement, avec un programme de 5 000 places, et qui constituent également une réponse adaptée à une partie de la population de handicapés psychiques. Ces structures ne leur seront pas réservées puisqu'elles auront une vocation large d'accueil durable de personnes qui ont connu la rue ou sont fortement désocialisées. Cependant la circulaire du 10 décembre 2002⁵¹ prévoit explicitement que des handicapés psychiques puissent être accueillis :

“ La maison relais est destinée à l'accueil de personnes à faible niveau de ressources, dans une situation d'isolement ou d'exclusion lourde, et dont la situation sociale et psychologique, voire psychiatrique, rend impossible à échéance prévisible leur accès à un logement ordinaire ”.

C'est la première fois que l'on voit apparaître cette population dans des textes visant un dispositif d'hébergement social.

⁵¹ circulaire DGAS/SDA n° 2002-595 du 10 décembre 2002 relative aux maisons relais

Les réponses actuelles sont loin de couvrir les besoins

Si l'initiative locale a permis, sur un certain nombre de villes, le développement de formules de logement ou d'hébergement, l'offre qui en résulte est loin de répondre aux besoins, tant au niveau quantitatif que qualitatif. Le rapport Charzat insiste sur la diversité des solutions à rechercher :

“ Les besoins des personnes sont très variés, de l'une à l'autre, ou pour une même personne tout au long de son histoire. Toute une palette de solutions doit pouvoir être proposée : logements avec accompagnement, regroupement de logements individuels avec services conviviaux, appartements collectifs... jusqu'aux structures médico-sociales (foyers à double tarification, maisons d'accueil spécialisé).

Par ailleurs, l'aide au logement doit toujours être accompagnée d'une évaluation du besoin d'aide à la vie quotidienne.

***L'accès au logement social est le premier moyen de répondre aux besoins des personnes.** Pour faciliter cet accès, certaines communes ont engagé un partenariat avec les bailleurs (demandeurs de garanties), les équipes de psychiatrie et les services sociaux et de tutelle, garants d'un accompagnement.*

Est également à rechercher une grande variété de formules de logements individuels ou collectifs, loués directement ou indirectement par les personnes, avec au minimum une vigilance, et autant que de besoin, un accompagnement à la vie quotidienne des personnes qui y vivent : familles gouvernantes, pensions de famille, appartements partagés par plusieurs personnes handicapées psychiques mais aussi parfois par d'autres personnes, étudiants par exemple. ”

Cette diversité des formules, qui va jusqu'au logement ordinaire avec accompagnement, doit aussi inclure des structures permettant d'accueillir les malades isolés à leur sortie de l'hôpital. Il s'agit non seulement de répondre, dans des conditions décentes, à leur besoin de logement, mais aussi de leur garantir l'accès effectif aux soins qui leur sont prescrits, prévenant ainsi leur réadmission à l'hôpital.

Une association spécialisée dans l'insertion sociale a récemment fait part au Haut Comité de la démarche de l'hôpital psychiatrique, lui demandant de créer à proximité de nouveaux hôtels sociaux en prévision de sa fermeture prochaine... Ce type de démarche est extrêmement dangereux : on ne peut transférer ainsi vers un simple hébergement social des personnes qui, même si elles ne relèvent plus d'une hospitalisation, restent des malades ayant besoin de soins permanents. Leur besoin de logement, leur besoin de soins et leur besoin d'insertion sociale s'inscrivent dans la durée et appellent une réponse globale. C'est pourquoi il est nécessaire d'envisager pour ces personnes la création de structures médico-sociales, qui devront pouvoir mobiliser l'ensemble des financements correspondant à la globalité de leur mission.

3 - 3 Une politique pour réduire les situations de handicap

La démarche du droit au logement opposable, qui fait l'objet de la première partie de ce rapport, est-elle de nature à résoudre les difficultés propres aux handicapés ? La désignation d'une autorité politique responsable et l'établissement de voies de recours constituent assurément un cadre de droit commun sur lequel les personnes handicapées pourront s'appuyer.

Mais il reste à faire en sorte que tous les outils nécessaires soient mobilisés pour que le logement décent qui sera garanti par l'opposabilité prenne en compte leurs besoins spécifiques.

3 - 3 - 1 quelles orientations ?

1°) Prendre en compte toutes les formes de handicap

L'article 1^{er} de la loi de 75 visait les personnes atteintes de handicaps physiques, sensoriels et mentaux. Cependant en matière de logement, les mesures réglementaires ou financières qui en ont découlé se sont tournées de façon trop exclusive vers le handicap physique lié à la mobilité.

Or toutes les formes de handicap peuvent être pénalisantes à l'égard de l'accès ou du maintien dans le logement. Aussi est-il nécessaire de développer des politiques de compensation intégrant cette diversité. Cela signifie à la fois d'élargir le champ des adaptations du bâti, pour mieux répondre aux handicaps sensoriels, et d'articuler l'offre de logement avec une offre complémentaire d'accompagnement médical et social, afin de prendre en compte les handicaps non physiques.

Une telle orientation nécessitera le développement de nouveaux partenariats.

2°) Privilégier la mobilisation des acteurs au tout-règlementaire

La réglementation est nécessaire. Malgré les insuffisances constatées dans leur application, les normes d'accessibilité et d'adaptabilité définies pour la construction neuve ont permis d'avancer. Le Haut Comité pense qu'il y a lieu sur certains points, de compléter cette réglementation.

Cependant il serait vain d'attendre des progrès importants d'un recours exclusif à l'arme réglementaire. Celle-ci a montré ses limites, lorsque l'objectif qu'elle vise n'est pas suffisamment intégré par ceux qui doivent l'appliquer. Il convient de ce point de vue de souligner tout l'intérêt de la démarche engagée par le ministère de la culture, à la demande du Président de la République, en vue de développer la prise en compte des besoins liés aux handicaps dans la formation des architectes.

Il faut également considérer l'enjeu que représente, pour les années à venir, l'intervention dans l'habitat ancien. Le vieillissement de la population crée des besoins auxquels il n'est pas possible de répondre uniquement par l'habitat neuf. Il ne serait cependant pas réaliste de vouloir étendre les normes à l'habitat ancien. Une obligation qui serait liée à la réhabilitation risquerait d'avoir pour effet de freiner les opérations d'amélioration de l'habitat et d'entraîner davantage de dérogations que de mise en œuvre effective. Dans ce secteur, c'est au cas par cas que doit s'apprécier ce qu'il est possible et ce qu'il est souhaitable de faire. La bonne démarche pour l'habitat ancien n'est donc pas de fixer des normes mais de faire en sorte que la question de la prise en compte des besoins des personnes handicapées soit systématiquement posée, et qu'un dialogue avec les maîtres d'ouvrage, publics et privés, permette de définir, pour chaque projet, le meilleur objectif.

La réglementation n'est pas le seul outil dont dispose la puissance publique pour mener une politique du logement des personnes handicapées. De nombreuses expériences partenariales entre des collectivités locales, des associations, des bailleurs et opérateurs sociaux montrent que la mobilisation peut être obtenue et produire des résultats qui vont bien au-delà du champ de l'obligation réglementaire.

3°) Clarifier l'articulation entre droit commun et aides spécifiques

Les associations qui représentent les personnes handicapées demandent que le traitement de leurs besoins de logement soit rattaché, chaque fois qu'il est possible, au droit commun. Leur préoccupation est d'éviter les dispositifs stigmatisants et de faire en sorte que les caractéristiques générales de l'habitat ne rejettent pas cette population. La démarche de l'accessibilité-adaptabilité va dans ce sens : à terme, ce sont tous les logements qui devraient être accessibles aux personnes handicapées. Il reste ensuite à réaliser l'adaptation d'un logement donné aux besoins particuliers d'une personne donnée, que cela passe par des aménagements physiques ou par un accompagnement social et médical : on est alors dans le domaine du "sur-mesure" et donc de l'aide spécifique qui relève du droit à compensation.

Nous constatons malheureusement que dans beaucoup de domaines, la frontière entre ce qui relève respectivement du droit commun et de l'aide spécifique n'est pas tracée de façon satisfaisante. En matière de financements de l'adaptation, alors qu'on se situe clairement dans le cadre d'une intervention personnalisée, justifiée par le handicap de la personne, on utilise – non sans contorsions – les aides ordinaires de l'amélioration de l'habitat. En matière d'attribution des logements sociaux, une priorité a été définie par la loi, mais les demandes des handicapés restant gérées selon les procédures applicables à l'ensemble des demandeurs, elle est le plus souvent inappliquée. Les handicapés psychiques sont renvoyés au droit commun pour se loger, alors que, pour une grande partie d'entre eux, des aides spécifiques sont indispensables.

Il est donc nécessaire de définir une ligne claire. Celle qui résulte de la démarche d'accessibilité-adaptabilité nous semble bonne et doit être réaffirmée :

- faire en sorte que le droit commun intègre le maximum des besoins des personnes handicapées,
- et mettre en place une aide spécifique chaque fois qu'une adaptation ou un soutien particulier sont nécessaires.

3 - 3 - 2 quels outils

1°) Intégrer le logement des handicapés dans les programmes locaux de l'habitat

Les programmes locaux de l'habitat (PLH) définissent les objectifs et les principes des politiques locales en matière de logement. Le projet de loi de décentralisation prévoit de renforcer ce rôle en en faisant la base de contractualisation des groupements de communes souhaitant obtenir une délégation de compétence de l'Etat. Le PLH devra s'appuyer sur un diagnostic et définir des programmes intégrant les réponses aux besoins des personnes en difficulté particulière. Cependant, contrairement aux défavorisés, les personnes handicapées ne sont pas explicitement citées dans le texte. Or il est essentiel que leurs besoins spécifiques soient pris en compte par les PLH.

C'est pourquoi le Haut Comité propose les mesures suivantes :

- rendre obligatoire l'établissement d'un volet " traitement des situations de handicaps " dans les programmes locaux de l'habitat,
- associer à son élaboration les associations représentant les personnes handicapées,
- intégrer cette dimension dans les observatoires de l'habitat,
- mettre en place de façon permanente un comité de suivi partenarial.

2°) Poser la question de l'accueil des personnes handicapées dans les opérations non soumises à obligation réglementaire

L'obligation réglementaire des normes d'accessibilité et d'adaptabilité ne concerne que les logements collectifs neufs. Il est cependant nécessaire que l'ensemble du parc de logements s'ouvre davantage aux personnes handicapées. Pour y parvenir de façon réaliste et pragmatique, le Haut Comité ne préconise pas d'étendre le champ de l'obligation mais d'agir par l'incitation. Partant de diverses expériences locales, il estime que des avancées significatives peuvent être obtenues dès lors que l'on aura fait en sorte que la question de la prise en compte des handicaps sera systématiquement posée, au moins pour les opérations menées dans le secteur social ou avec le concours de la collectivité.

Le Haut Comité propose les mesures suivantes :

- inclure dans toutes les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) une action incitative en faveur de l'accessibilité et de l'adaptation
- promouvoir des programmes d'intérêt général (PIG) centrés sur l'objectif de la mise en accessibilité et l'adaptation des logements anciens
- systématiser le recueil de l'avis du comité de suivi du volet " réduction des situations de handicap " du PLH sur toute opération HLM non soumise à l'obligation d'accessibilité (logements individuels, réhabilitation, plans de patrimoine).

3°) Compléter les normes réglementaires sur des points limités :

Si le Haut Comité privilégie la voie des politiques de l'habitat et de la mobilisation partenariale, il n'exclut pas pour autant le renforcement de la réglementation sur un nombre limité de points, dont il souhaite qu'ils fassent l'objet d'une concertation entre les associations, les opérateurs et l'administration. Deux points lui paraissent nécessiter une évolution de la réglementation :

le logement temporaire : si le Haut Comité adhère, de façon générale, au choix de l'accessibilité-adaptabilité, il considère que ce système trouve là ses limites. Pour ce type de structures, appelées à accueillir une population fréquemment renouvelée, il semble préférable, sans mettre en cause l'accessibilité de tous les logements, de privilégier l'adaptation d'un quota de logements à l'adaptabilité de tous ;

les handicaps sensoriels : alors que se généralisent les dispositifs de commande d'accès sécurisés dans les immeubles collectifs, il est en particulier indispensable que soit assurée la prise en compte des besoins des déficients visuels et auditifs.

Le Haut Comité propose :

- de rendre obligatoire la réalisation d'un quota de logements adaptés lors de la construction de structures de logement temporaire (résidences sociales, logements d'étudiants..)
- d'intégrer les besoins des handicapés sensoriels dans les normes d'accessibilité.

4°) Intégrer pleinement la dimension logement dans les futures “ maisons des personnes handicapées ”

Malgré les limites rencontrées, le fonctionnement des sites pour la vie autonome a montré l'intérêt que pouvait présenter pour la personne handicapée la mise à disposition dans un même lieu de l'information et du soutien concernant les besoins de compensation liés à son handicap. Le projet d'un réseau de “ maisons des personnes handicapées ” doit permettre d'aller au-delà de cette expérience et de systématiser la démarche.

Le Haut Comité souhaite que la dimension logement soit pleinement intégrée par ces nouvelles structures, dont il propose :

- que l'ensemble des opérateurs sociaux du logement (HLM, PACT...) soient associés à leurs instances.
- qu'elles mettent à la disposition des handicapés une capacité d'évaluation technique des possibilités d'adaptation de leur logement,
- qu'elles interviennent dans le rapprochement de l'offre et de la demande de logement adapté (cf. 6°),
- qu'elles interviennent dans la coordination financière des aides à l'adaptation (cf. 7°)
- qu'elles jouent le rôle de “ lieux ressources ” pour les professionnels de la construction (cf 8°).

5°) Développer des formes diversifiées d'hébergement et de logement accompagné pour les handicapés psychiques

La diversité des situations de handicaps psychiques et de leurs manifestations appelle également de la diversité et de la souplesse dans les réponses.

Un certain nombre de formules existent à l'état expérimental et il s'agira de les développer :

- les maisons relais, structures essentiellement sociale mais qui permettent d'accueillir des handicapés psychiques de façon durable, sous réserve d'un soutien effectif du centre médico-psychologique,
- les appartements thérapeutiques, qui répondent à une vocation d'accueil temporaire de malades suivis par le centre médico-psychologique,
- les logements sociaux donnés en location directe à des personnes rattachées à des “ clubs ” leur assurant un accompagnement adapté, à la fois médical et social.

Il est également nécessaire de prévoir la création de structures médico-sociales spécialisées, permettant notamment la sortie d'hospitalisation des malades isolés dans des conditions qui assurent le maintien des soins psychiatriques. Il s'agirait de petites unités de vie destinées à une quinzaine de personnes, comportant à la fois des espaces privatifs et des espaces collectifs, avec la présence d'une personne veillant sur la vie sociale de la

structure et garantissant le lien avec le centre médico-psychologique et les services sociaux.

Différentes catégories de malades pourraient être accueillies dans une même structure qui, tout en assurant une fonction d'habitat permanent, contribuerait à la prévention de l'aggravation de la maladie, et éviterait les retours en milieu hospitalier.

Au-delà de ces projets spécifiques, dont la programmation devra être intégrée aux PLH, il est important que les bailleurs sociaux et les structures d'hébergement social ne restent pas seuls face aux difficultés quand elles logent des personnes affectées de troubles psychiques, en particulier lorsque les personnes ne se reconnaissent pas comme malades et ne se tournent pas spontanément vers le secteur psychiatrique. Il convient donc d'organiser des échanges réguliers entre professionnels de la santé mentale, du social et du logement. Le partenariat noué dans le cadre de projets de logements accompagnés constituera un point d'appui. L'organisation de journées communes de réflexion ou de formation pourrait également y contribuer.

Le Haut Comité propose :

- de créer des petites structures médico-sociales spécialisées permettant l'accueil de handicapés psychiques sur le long terme ; les dépenses d'hébergement seraient financées selon les modalités de droit commun applicables aux résidences sociales tandis que le coût de l'accompagnement psycho-social relèverait de l'assurance maladie
- de développer, au sein du parc ordinaire, l'offre d'hébergements et de logements "accompagnés" pour les handicapés psychiques (appartements thérapeutiques, "clubs", maisons-relais...)
- de développer au plan local les échanges entre professionnels du social, du logement social et de la santé mentale.

6°) Organiser le rapprochement de l'offre et de la demande de logements sociaux pour les personnes handicapées

L'attribution de logements sociaux aux personnes handicapées doit avant tout s'inscrire dans le droit commun des procédures : elle relève des commissions d'attribution et concerne à la fois le bailleur et les réservataires.

Cependant la mise en œuvre de la priorité définie par la loi suppose que le rapprochement entre la demande d'une personne handicapée et l'offre de logement s'effectue en prenant en compte ses besoins spécifiques. Une telle démarche doit s'appuyer sur les bailleurs sociaux, à qui il reviendra de fournir une information complète sur l'état de leur parc à l'égard des contraintes liées aux handicaps. Elle doit également donner un rôle central aux maisons des personnes handicapées, capables à la fois d'évaluer les besoins d'une personne et d'orienter sa demande en prenant en compte non seulement les informations

relatives au patrimoine HLM mais aussi des données se rapportant à l'environnement : accessibilité de la voirie, des commerces, des équipements, des transports.

La maison des personnes handicapées doit se voir reconnaître par les bailleurs et les réservataires un rôle de relais des besoins des handicapés.

Le Haut Comité propose :

- de demander aux bailleurs sociaux d'effectuer et de tenir à jour le recensement des logements sociaux accessibles, adaptables et adaptés
- de mettre cette information à la disposition des maisons des personnes handicapées,
- de confier aux maisons des personnes handicapées le rôle d'analyse des besoins du demandeur handicapé, de conseil dans les choix de recherche du logement et de soutien de la demande auprès des bailleurs sociaux et des réservataires

7°) Créer un fonds unique de compensation des travaux d'adaptation

Le financement des travaux d'adaptation relève d'une aide spécifique. Il doit être repensé en fonction des trois impératifs suivants :

- simplification : le demandeur ne doit établir qu'un seul dossier,
- cohérence : il doit y avoir une seule instance de décision,
- logique de compensation : ce financement doit être totalement autonome de ceux qui concernent l'amélioration de l'habitat.

Le Haut Comité propose la constitution d'un fonds unique départemental de compensation des travaux d'adaptation du logement, qui fonctionnerait selon les modalités suivantes :

- il serait abondé par l'Etat, le département, le 1% logement, les caisses de retraite,
- sa gestion pourrait être assurée par l'ANAH,
- les demandes seraient instruites par la maison des personnes handicapées,
- elles pourraient émaner des propriétaires ou des occupants du logement,
- les décisions seraient prises par une commission constituée au sein de la maison des personnes handicapées,
- le fonds interviendrait sous forme de subvention dans la stricte limite du coût des travaux liés à la compensation du handicap ; des prêts complémentaires du 1% pourraient éventuellement être mobilisés pour des travaux complémentaires à l'adaptation,
- le fonds n'interviendrait sur le patrimoine HLM qu'en cas d'impossibilité de recourir au dispositif de déduction fiscale.

8°) Promouvoir la qualité de l'offre adaptée

La bonne application des normes et la bonne réalisation des travaux d'adaptation sont les gages de leur efficacité à réduire les situations de handicap. Ceci suppose que leur logique même soit pleinement intégrée par l'ensemble des professionnels qui concourent à la construction ou à la réhabilitation, depuis le maître d'ouvrage jusqu'à l'artisan ou au personnel de l'entreprise qui réalise les travaux, en passant par le maître d'œuvre.

La recherche de la qualité doit également conduire à revaloriser l'image du logement adapté. Il faut parvenir à ce qu'il soit identifié comme un habitat disposant d'un " plus " de confort utile à tous et non comme un habitat contraignant, uniquement conçu pour les handicapés, et qui est par conséquent rejeté par les demandeurs, même âgés, tant que leur état de santé leur permet d'y échapper.

Une telle ambition passe par l'implication de l'ensemble des professionnels.

Le Haut Comité propose :

- d'intégrer la prise en compte des handicaps dans la formation initiale et dans la formation continue de l'ensemble des professionnels de la construction ; l'Etat pourrait prendre l'initiative d'une concertation en ce sens avec les différentes professions concernées : maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre, artisans et entreprises du bâtiment,
- de mettre à la disposition de ces professionnels toute l'information nécessaire sur les produits et réalisations pouvant servir de référence ; la future " Agence nationale des handicaps " pourrait se voir confier une mission d'animation nationale ; elle serait relayée par les maisons départementales des personnes handicapées qui constitueraient des lieux ressources capitalisant les expériences et suscitant les échanges entre professionnels,
- de développer avec les fournisseurs de matériels et d'équipements un travail de recherche, mené à partir d'une identification des besoins conduite avec les associations de handicapés et les opérateurs sociaux du logement.

Conclusion

Qu'elles soient en situation de handicap ou défavorisées en raison de difficultés sociales ou financières, le nombre des personnes qui ne parviennent pas à accéder à des conditions décentes de logement est considérable. Le vieillissement de la population, la précarité de l'emploi et l'insuffisance persistante de la production de logements ne peuvent que le faire croître.

Il n'est pas acceptable que le droit au logement, reconnu comme fondamental, soit ainsi tenu en échec et c'est pour mettre fin à ce déni de justice que le Haut Comité propose de le rendre opposable. Seule cette mesure pourra garantir la mise en œuvre de politiques de l'habitat mieux ajustées, quantitativement et qualitativement, à l'ensemble des besoins.

La démarche de décentralisation engagée par le gouvernement constitue une opportunité d'avancer dans cette voie de la responsabilisation de la puissance publique, dès lors qu'à une obligation de résultat déléguée aux collectivités territoriales et garantie, en dernier ressort, par un juge, répondrait un engagement fort de l'Etat dans l'exercice de sa mission de solidarité nationale.

A travers les rencontres qui ont nourri l'élaboration de ce rapport, les membres du Haut Comité ont perçu une forte attente des différents acteurs du logement et de l'action sociale, et un large courant d'adhésion à l'idée d'opposabilité. Ils se sont cependant parfois entendu dire qu'elle constituait un bel objectif, pour peu qu'on en ait préalablement réuni les conditions, notamment par le développement de l'offre locative sociale... Le Haut Comité pense au contraire que si l'offre est insuffisante, c'est en raison d'obstacles que seule la responsabilisation permettra de dépasser. L'opposabilité n'est pas un objectif mais un moyen, et la gravité de la crise qui se développe commande que ce moyen soit instauré au plus vite.

Les membres du Haut Comité s'inquiètent également du défaitisme de ceux qui considèrent que la mise en œuvre du droit aurait un coût qui, dans une période de flambée des prix de l'immobilier et de contrainte budgétaire, serait hors de portée. A ceux-là le Haut Comité répond d'abord que lorsque, sur certains territoires, les prix de l'achat et de la location des logements deviennent inaccessibles non seulement aux pauvres, mais même au plus grand nombre, l'action correctrice que doit entreprendre la collectivité participe de l'indispensable régulation des marchés du logement et ne saurait s'appuyer sur les seuls outils et lignes budgétaires qui sont ceux de la solidarité avec les populations défavorisées. Il répond également qu'au niveau des dépenses sociales, l'absence de mise en œuvre du droit au logement génère des surcoûts considérables en matière d'hébergement ou de suivi social de ménages.

Surtout, il y a des coûts qui ne peuvent se chiffrer en euros. Lorsque le droit au logement n'est pas assuré, les victimes ne sont pas seulement les personnes, les familles, les enfants qui vivent dans des conditions indignes, c'est aussi la société tout entière qui est atteinte

dans sa cohésion sociale, dans la confiance de ses citoyens envers la démocratie et la capacité des institutions à assurer à la fois les solidarités souhaitables et le respect de ses lois.

Aujourd'hui les messages d'alerte nous parviennent de tous côtés : les plus pauvres et les plus fragiles souffrent et ceux qui ont en charge leur soutien, travailleurs sociaux, associations, opérateurs du logement, élus locaux expriment leur désarroi de ne pas être en mesure de leur apporter des réponses. Dans ce contexte, il est bon de se rappeler qu'il y a 50 ans, suite à l'appel de l'Abbé Pierre, une France qui était loin de son niveau actuel de richesse, confrontée à une pénurie beaucoup plus lourde, avait su prendre les mesures nécessaires pour produire les logements qui manquaient.

Il n'y a pas de fatalité au mal-logement : les moyens permettant de le résorber sont largement à la portée de la société développée dans laquelle nous vivons.

ANNEXES

annexe 1

- composition du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées

annexe 2

- activité du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées

annexe 3

- courriers au gouvernement et avis :

- **crédits de la lutte contre le saturnisme** : courrier du 1^{er} avril 2003 au Premier Ministre
- **maintien des aides à la personne en cas d'expulsion** : courrier du 23 avril 2003 au Ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer
- **locatif privé** : courrier du 30 avril 2003 au Premier Ministre
- **décentralisation** : courrier du 8 septembre 2003 au Premier Ministre et avis du 2 octobre sur le projet de loi relatif aux responsabilités locales
- **contingent préfectoral de réservation des logements sociaux** : courrier du 13 novembre au Premier Ministre

annexe 1

LA COMPOSITION DU HAUT COMITE POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES

Etat au 8 octobre 2003

le Président :

Xavier EMMANUELLI président du SAMU social de Paris,
ancien ministre

les membres

Françoise HOSTALIER	conseiller régional du Nord Pas de Calais, inspectrice générale de l'Education nationale, ancien ministre
Marie DUMAS	ancienne présidente des Restos du cœur
Marie Françoise LEGRAND	membre du conseil d'administration d'Emmaüs Paris, secrétaire général du groupe Richelieu
Nicole LEGUY	ancienne directrice générale du Centre d'Action Sociale Protestant
Jean Michel BLOCH LAINE	président de l'UNIOPSS
Michel CARVOU	chargé de mission auprès du président de la Fondation Abbé Pierre
Jérôme BIGNON	député, vice président du conseil général de la Somme
Frédéric PASCAL	président du Comité de la Charte, ancien président de la SCIC
Claude FIORI	attaché à la direction générale du Secours Populaire Français
Gildas de KERHALIC	notaire, ancien président de l'UNPI (union nationale de la propriété immobilière)
Guy JANVIER	chargé de mission au ministère des affaires sociales, ancien maire de Vanves
Jack RALITE	sénateur, ancien ministre, ancien maire d'Aubervilliers
Paul BOUCHET	conseiller d'Etat honoraire, ancien président d'ATD Quart Monde
Paul Louis MARTY	délégué général de l'Union HLM

le secrétaire général

Bernard LACHARME

Activité du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées

1) activité 2002 postérieure à la rédaction du 8^e rapport

8 novembre 2002

avis du Haut Comité sur une proposition de loi sénatoriale visant à modifier l'article 55 de la loi SRU

27 novembre 2002 - réunion du Haut Comité

article 55 de la loi SRU ; préparation de la remise du rapport au Président de la République

5 décembre 2002

remise du 8^e rapport au Président de la République par l'ensemble du Haut Comité et en présence de l'abbé Pierre

23 décembre 2002

remise du 8^e rapport au Premier Ministre par le président et une délégation de membres

2) activité 2003

9 janvier 2003 - réunion du Haut Comité

état des discussions en cours sur l'article 55 de la loi SRU ; programme de travail de l'année 2003 et calendrier

27 janvier 2003 - réunion du Haut Comité

avis sur une proposition de modification de l'article 55 de la loi SRU

6 février 2003 - réunion du Haut Comité :

point sur l'article 55 de la loi SRU ; échange sur le droit au logement opposable

13 mars 2003 - réunion du Haut Comité :

audition de M. Colas DURLEMAN, chef du service développement urbain et de l'habitat à la DGUHC (direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, ministère de l'équipement) et de Mme Alix de la BRETESCHE, conseillère technique au cabinet de M. Gilles de ROBIEN ; échange entre les membres

1^{er} avril 2003 - réunion du Haut Comité :

audition de la FNARS (fédération nationale des associations pour la réinsertion sociale) : François BREGOU et Philippe ALMY ; audition de la FAPIL (fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement) : André GACHET, Jean-Michel DAVID et Fathi BOUAROUA ; échange entre les membres

11 avril 2003

déplacement d'une délégation à Cologne, organisé pour le Haut Comité par la mission Europe de l'Union sociale pour l'Habitat ; rencontre avec la ville et la société communale du logement de la ville

22 avril 2003

déplacement d'une délégation à Saint Denis, organisé par la communauté d'agglomération « Plaine Commune » ; rencontre avec l'ensemble des acteurs du logement des défavorisés (élus, administrations, bailleurs, associations) ; état des lieux puis échange sur le droit au logement opposable

24 avril 2003 - réunion du Haut Comité :

position du Haut Comité sur la modification du dispositif d'incitation fiscale à l'investissement locatif privé ; audition de l'APF (association des paralysés de France : M. ROUZZEAU, M. HUGAULT, M. TRIPOTEAU ; audition de l'UNAFAM (union nationale des amis et familles de malades mentaux : M. Jean CANNEVA ; échange entre les membres

13 mai 2003

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

22 mai 2003

déplacement à Lyon, organisé par la Communauté Urbaine de Lyon ; rencontre avec l'ensemble des acteurs du logement des défavorisés (élus, administrations, bailleurs, associations) ; présentation du PLH et du PDALPD puis échange sur le droit au logement opposable

4 juin 2003 - réunion du Haut Comité

audition de « Droit au logement » : Jean-Baptiste EYRAUD ; audition de la fédération nationale des centres PACT : Georges CAVALLIER et Rémi GERARD ; échange entre les membres

5 juin 2003

déplacement d'une délégation dans le Maine et Loire, organisée par la DDE ; rencontre sur le logement des handicapés psychiques en mairie de Saumur avec les représentants de l'association « Tremplin », de la ville, du conseil général, de l'Etat, des associations des HLM ; déjeuner avec les représentants de l'Etat et des associations de handicapés ; rencontre à la DDE avec l'association « Anjou insertion habitat »

10 juillet 2003 - réunion du Haut Comité
échange entre les membres sur le droit au logement opposable ; examen du projet de loi de décentralisation

4 septembre 2003 - réunion du Haut Comité
examen du projet de rapport (1^{er} et 2^e chapitre) ; avis sur le projet de loi de décentralisation

2 octobre 2003 - réunion du Haut Comité
poursuite de l'examen du projet de rapport (3^e chapitre) ; avis sur le texte définitif du projet de loi de décentralisation (= « relatif aux responsabilités locales »)

6 novembre 2003 - réunion du Haut Comité
préparation de la remise du rapport au Président de la République

Courriers au gouvernement et avis

Le Président

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

le 1^{er} avril 2003

Monsieur le Premier Ministre,

Dans le 8^e rapport que nous avons eu l'honneur de vous remettre le 23 décembre dernier, nous avons consacré un chapitre à la lutte contre le saturnisme infantile. Comme vous le savez, cette maladie grave, qui affecte le développement psychomoteur des jeunes enfants, est le plus souvent liée à la présence dans les logements de peintures au plomb dégradées. La loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 a donné aux représentants de l'Etat l'obligation de prendre des mesures d'urgence dès qu'un cas d'intoxication est signalé par un médecin, ou qu'un risque d'accessibilité au plomb est porté à sa connaissance dans un logement habité par des enfants.

Or on me dit qu'en ce moment, les préfetures qui sont les plus engagées dans la lutte contre le saturnisme – en tous cas celles de Paris et de Seine Saint Denis – ne sont plus en mesure d'assumer cette obligation. L'hébergement des familles et la réalisation des travaux par l'Etat en substitution des propriétaires défaillants sont suspendus, faute de crédits. Un certain nombre de missions qui nécessitent l'intervention d'opérateurs, telles que la réalisation des diagnostics, le contrôle des travaux ou l'accompagnement médico-social des familles, ne peuvent plus être assurées partout.

Les crédits ouverts en 2002 ont été globalement excédentaires du fait du faible nombre de départements encore engagés dans cette lutte. Les crédits 2003, bien qu'en forte diminution, étaient annoncés comme permettant à l'Etat de faire face aux besoins grâce à l'affectation d'un report des crédits 2002. Cependant deux éléments mettent en cause cet objectif :

- 20% des crédits 2003 ont été gelés,
- le report des crédits 2002 n'a pas encore été opéré ; compte tenu des délais annoncés, il est peu probable que les préfetures reçoivent des délégations complémentaires avant la mi-mai.

Il en résulte par exemple que les crédits actuellement délégués représentent 20% des besoins en Seine Saint-Denis et 46% à Paris. Compte tenu des engagements sur les opérations en cours, aucune suite ne peut être donnée aux nouveaux signalements reçus et des chantiers qui étaient programmés sont bloqués.

Je ne doute pas que l'intention du gouvernement soit bien de consacrer à la lutte contre le saturnisme les moyens nécessaires. Cependant les délais de la mise en place des crédits constituent actuellement un facteur de blocage et de désorganisation d'une action qui ne devrait pourtant souffrir d'aucun retard.

C'est parce que cette situation touche à la santé des enfants que je me permets d'attirer votre attention sur la nécessité d'y remédier de façon urgente.

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

Xavier EMMANUELLI

Le Président

M. Gilles de ROBIEN
Ministre de l'équipement, des transports,
du logement, du tourisme et de la mer
246, boulevard Saint Germain
75007 PARIS

le 23 avril 2003

Monsieur le Ministre,

La prévention des expulsions est une composante essentielle de l'action en faveur du logement des personnes défavorisées et j'ai noté avec beaucoup d'intérêt qu'elle faisait l'objet de l'une des mesures du plan national de renforcement de la lutte contre la précarité et l'exclusion arrêté par le gouvernement.

Le premier objectif qui doit nous guider est de réduire le nombre de jugements d'expulsion prononcés à l'encontre de locataires de bonne foi. Cependant, quand une telle décision n'a pas pu être évitée, le maintien de la mobilisation reste indispensable pour que la mise en œuvre effective de l'expulsion ne constitue pas la seule issue possible. Dans le parc HLM, de nombreuses familles ont ainsi pu être maintenues dans leur logement avant de redevenir locataires en titre.

Or, ces efforts sont aujourd'hui compromis par la systématisation de la suppression des aides à la personne après résiliation du bail. Il s'agit là d'une position qui correspond à l'interprétation des textes faite par la DGUHC et qui est en train de se généraliser. Elle conduit les bailleurs sociaux à solliciter le concours de la force publique dans des situations où le travail engagé par les différents intervenants sociaux permettait d'envisager la reprise du paiement régulier du loyer, le règlement de la dette, puis le retour au bail.

C'est pourquoi dans son rapport de l'année 2002, le Haut Comité a proposé que le maintien des aides après jugement soit explicitement rendu possible dans le cadre de décisions prises au cas par cas par la commission FSL, dont nous souhaitons qu'elle reprenne les prérogatives actuellement dévolues aux SDAPL. Pour éviter que des ménages soient maintenus durablement hors du droit, les chartes de prévention des expulsions pourraient comporter l'engagement des bailleurs à signer un nouveau bail avec les locataires expulsés ayant soldé leur dette et repris le paiement du loyer.

Je souhaitais attirer à nouveau votre attention sur cette proposition du Haut Comité car il me paraît nécessaire d'agir au plus vite, de façon à stopper la multiplication de situations qui revêtent un caractère dramatique pour les familles concernées et qui ne peuvent qu'accroître les besoins de relogement prioritaires à traiter par les préfets, dans un contexte de manque de logements locatifs sociaux.

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

Xavier EMMANUELLI

Le Président

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

le 30 avril 2003

Monsieur le Premier Ministre,

Dans son rapport de l'année 2002, le Haut Comité a souligné le manque crucial de logements locatifs sociaux, qui est à l'origine de la multiplication de situations de détresse.

Suite à notre démarche auprès du Président de la République, nous avons apprécié la position forte prise par votre gouvernement pour assurer le maintien des obligations de production incluses dans l'article 55 de la loi SRU. Pour autant nous aurions souhaité des dotations budgétaires traduisant un effort accru de l'Etat en direction d'un secteur qui doit assumer sa double vocation à loger les plus défavorisés et à accueillir plus largement des populations modestes.

Nous savons que le logement HLM ne suffira pas et nous avons préconisé un développement du recours au logement locatif privé dans le cadre de procédures de conventionnement assurant un niveau de loyer comparable. Cependant la crainte du gel partiel des crédits de l'ANAH suscite notre inquiétude.

Nous avons par contre entendu l'annonce de l'aménagement du dispositif « Besson » dans la construction neuve, afin de permettre la création annuelle de 10 000 logements locatifs supplémentaires. Si nous notons avec intérêt la décision du gouvernement d'accroître le volume des aides fiscales mobilisées en faveur du logement, nous sommes cependant préoccupés du ciblage d'une mesure qui se traduit par la suppression des plafonds de ressources et le relèvement des plafonds de loyer à un niveau qui bordure celui, hélas très élevé, des loyers du marché.

Le Haut Comité s'est exprimé en faveur du développement d'un secteur locatif intermédiaire sur les territoires où un écart trop important entre les loyers HLM et les loyers libres nuit à la fluidité nécessaire. Le dispositif « Besson » se situait dans ce cadre,

même si nous regrettons son impact trop faible sur les zones de marché les plus tendues. Cependant la mesure annoncée ne comblera pas cette faiblesse du logement intermédiaire puisque les logements ainsi aidés auront désormais, pour l'essentiel, les caractéristiques des logements du secteur libre. Dans ces conditions on voit mal comment les personnes les plus défavorisées pourraient, même de façon très indirecte, recueillir des retombées positives de ce dispositif d'aide fiscale.

Or il ne se passe pas de jour, Monsieur le Premier Ministre, sans que moi-même et les membres du Haut Comité ne soyons interpellés, soit directement par des familles, soit par des associations et travailleurs sociaux qui nous expriment leur désarroi. Les centres d'hébergement sont saturés, faute de possibilité de sortie vers le logement social, et de nombreuses personnes en situation d'urgence restent à la rue ou dans des conditions d'habitat indignes.

C'est pourquoi il me paraît nécessaire et urgent que le nouveau dispositif soit assorti de mesures de nature à permettre que ses effets quantitatifs sur la production de logements locatifs privés portent également sur le secteur intermédiaire et le secteur social.

Le Haut Comité aimerait être reçu à ce sujet pour faire part à votre gouvernement de ses analyses et de ses propositions.

Il souhaite contribuer ainsi à une réflexion qui serait utilement éclairée par des données du ministère de l'équipement et du ministère des finances sur l'impact des différents dispositifs, existants ou projetés, en termes de quantités de logement, de population touchée, et de coût supporté par la collectivité.

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

Xavier EMMANUELLI

Le Président

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

Paris, le 8 septembre 2003

Monsieur le Premier Ministre,

Le Haut Comité poursuit en ce moment, à votre demande, sa réflexion sur la perspective d'un droit au logement opposable et nous serons très prochainement en mesure de présenter au Président de la République et à vous-même des propositions abouties.

La question du renforcement du droit est évidemment liée à celle de l'organisation de la puissance publique. Elle suppose la désignation d'une autorité politique responsable de sa mise en œuvre. C'est pourquoi le Haut Comité est vivement intéressé par les projets du gouvernement en matière de décentralisation. Il a examiné le texte du projet de loi au regard de l'objectif de l'opposabilité du droit au logement et il a émis un avis que je souhaitais porter à votre connaissance.

Je me tiens à votre disposition, si vous le souhaitez, pour de plus amples renseignements.

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

Docteur Xavier EMMANUELLI
Président

P.J. : avis sur le projet de loi de décentralisation

Avis du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées
sur le projet de loi relatif aux responsabilités locales

le 02 octobre 2003

Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées est préoccupé de la montée d'une crise du logement qui affecte des catégories de population de plus en plus larges et contrarie les effets des actions entreprises dans le cadre des plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées. Il constate :

- les limites des politiques nationales quand la crise du logement renvoie à des situations de marchés locaux et nécessite des actions conduites, au niveau des bassins d'habitat, par les collectivités et les différents opérateurs du logement
- l'inégalité entre les territoires, certains d'entre eux concentrant les populations en difficulté dans un habitat et un environnement urbain qui nécessite un fort réinvestissement de la collectivité
- la montée des protectionnismes communaux, qui freinent la création de structures d'accueil pour les personnes en difficulté et la réalisation d'une offre de logements sociaux harmonieusement répartie
- l'éclatement, entre l'Etat et les différentes collectivités territoriales, des responsabilités qui concourent à la mise en œuvre du droit au logement.

C'est parce que ce contexte aboutit à la mise en échec du droit au logement, pourtant régulièrement réaffirmé par le législateur, que le Haut Comité préconise d'aller vers un droit opposable, c'est à dire garanti au citoyen par des voies de recours.

Ce renforcement du droit suppose que soient opérées des clarifications dans la responsabilité publique. Aussi le Haut Comité est-il particulièrement intéressé par la démarche de décentralisation. Il a examiné le projet présenté par le gouvernement avec 2 préoccupations complémentaires :

- la nécessité de désigner, sur chaque territoire, une autorité politique responsable de la mise en œuvre du droit au logement
- l'exigence du maintien et même du renforcement de la solidarité nationale.

1°) la délégation de compétence

Dans le cadre de la délégation de compétence, l'Etat reste en charge de la solidarité nationale à travers d'une part les aides à la personnes, qui lui restent directement affectées, et, d'autre part les aides à la pierre, dont il assure la répartition.

La collectivité qui contractualise est, elle, responsable de la mise en œuvre d'une politique qu'elle définit et dont elle négocie les moyens avec l'Etat.

→ La délégation de compétence permet donc de concilier le maintien d'un rôle déterminant de l'Etat avec une mise en œuvre territorialisée de la politique du logement impliquant les collectivités territoriales.

Cependant, reste posée la question de la responsabilité par rapport aux citoyens mal logés et demandeurs de logements : ceux-ci auront-ils en face d'eux une autorité responsable auprès de qui ils pourront faire valoir leur situation ?

Dans la délégation telle qu'elle est prévue par le projet, il y a bien un transfert de moyens mais pas de transfert d'obligation. De ce point de vue la possibilité de déléguer le contingent de réservation du préfet inquiète particulièrement le Haut Comité. Certains demandeurs de logements sociaux risquent de ne pas être pris en compte par les collectivités ayant contractualisé, sans qu'ils puissent pour autant pouvoir faire valoir leur droit auprès d'un préfet qui aura perdu tout moyen d'agir.

→ C'est pourquoi la délégation de compétence doit impérativement inclure une obligation de résultat.

Se pose également la question de la mise en œuvre du droit au logement sur les territoires des collectivités n'ayant pas souhaité contractualiser. La responsabilité demeurant dans ce cas à l'Etat, il serait nécessaire de prévoir pour celui-ci la possibilité de reprendre, autant que de besoin, certaines prérogatives qui relèvent des collectivités territoriales, afin d'être en mesure de mener les actions indispensables (par exemple mener une politique foncière, adapter des règles d'urbanisme, etc.). Une telle orientation paraît peu réaliste, elle ne va pas dans le sens de la démarche générale de décentralisation qui est celle du projet de loi. C'est pourquoi il semble préférable de généraliser la délégation de compétence, dans le cadre d'une véritable responsabilisation des collectivités contractantes.

→ **Le Haut Comité souhaite donc que la délégation de compétence ne soit pas une possibilité, mais la règle.**

2°) le choix des collectivités délégataires

Le choix d'une délégation prioritaire aux EPCI correspond, sur la plus grande partie du territoire, à la logique d'un travail sur les bassins d'habitat, préconisée par le Haut Comité.

Toutefois parmi les communautés de communes, le projet de loi réserve le bénéfice de la délégation à celles de plus de 50 000 habitants dont une commune d'au moins 15 000 habitants. Il en résulte que sur le territoire rural, la compétence serait, soit maintenue au niveau de l'Etat, soit confiée au département.

La délégation qui est proposée aux départements dans le projet de loi est cependant plus large puisqu'elle est résiduelle : le département qui contractualiserait recevrait délégation de compétence sur tout le territoire non revendiqué par les EPCI urbains. C'est ainsi que dans le cas d'une communauté d'agglomération refusant de contractualiser avec l'Etat (par exemple pour cause de désaccord sur les objectifs ou les moyens du programme local de l'habitat), le département revendiquant la compétence à la demande des élus ruraux serait conduit, soit à l'assumer également sur le territoire de l'agglomération, soit à y renoncer.

Ce positionnement des départements pose en outre un problème de lisibilité pour le citoyen. Selon les choix qui auront été faits par les différentes collectivités, la compétence logement pourrait relever soit de l'Etat, soit du département, soit de la structure intercommunale. Elle pourrait d'ailleurs passer de l'un à l'autre au gré des contractualisations.

➔ **C'est pourquoi le Haut Comité préconise de ne pas retenir la possibilité de délégation au département, et de fixer dans la loi l'objectif d'un maillage complet du territoire par des EPCI correspondant à des bassins d'habitat et recevant délégation de compétence.**

➔ **Il souhaite également que la légitimité de ces EPCI soit renforcée par l'élection au suffrage direct de ses représentants.**

3°) le cas de l'Ile de France

Le Haut Comité s'étonne de l'absence de dispositions spécifiques à l'Ile de France dans le projet de loi.

Il est pourtant évident que ni les EPCI, ni les départements d'Ile de France ne rendent compte des bassins d'habitat. Tout au plus certains EPCI peuvent-ils constituer des « sous-bassins », fortement imbriqués avec les territoires voisins. Si l'EPCI peut constituer un échelon de proximité pour la mise en œuvre d'une politique de l'habitat, son territoire n'est pas pertinent pour garantir les solidarités nécessaires au sein de l'agglomération parisienne. Il y a donc un risque de confortement des déséquilibres et de

renforcement du protectionnisme communal ou de transformation de celui-ci en un « protectionnisme intercommunal ».

→ **C'est pourquoi le Haut Comité préconise une délégation à la Région Ile de France. Celle-ci aurait en charge l'établissement d'un programme régional de l'habitat prenant en compte l'ensemble des besoins dans une perspective de mixité sociale. Elle mènerait une politique foncière à l'échelle de l'Ile de France et procéderait à des sub-délégations aux EPCI.**

4°) la création de dispositifs d'observation de l'habitat et le renforcement des PLH

Le développement de dispositifs d'observation de l'habitat et l'intégration dans le PLH d'un diagnostic sur le fonctionnement des marchés constituent des avancées essentielles pour rendre possible l'élaboration et le suivi de politiques du logement adaptées. De même convient-il de souligner la prise en compte des « besoins particuliers des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières ». Le PLH est conforté en tant qu'instrument opérationnel de programmation, ce qui est une excellente chose.

Cependant, les mesures proposées nous semblent comporter des lacunes. L'obligation de création d'un dispositif d'observation de l'habitat qui, dans une rédaction antérieure du projet de loi, concernait toutes les collectivités délégataires, ne concerne plus, dans le texte soumis au parlement, que les départements et les EPCI délégataires n'ayant pas de PLH. Dans le cas où il n'y a pas de délégation, l'Etat, qui garde la compétence logement, ne dispose pour définir sa politique d'aucun outil d'observation de l'habitat ni de diagnostic du marché.

→ Le Haut Comité souhaite que soient généralisées, sur l'ensemble du territoire, l'obligation de mettre en place des dispositifs d'observation de l'habitat et d'élaborer des PLH.

→ Dans le cas de l'Ile de France les PLH intercommunaux devraient être compatibles avec le programme régional évoqué plus haut.

5°) l'hébergement

L'introduction de l'hébergement dans les PLH et par conséquent dans les conventions de délégation est tout à fait positive. Elle permet d'espérer une meilleure prise en compte des besoins et une plus grande intégration des structures dans les politiques de l'habitat. Il est important de rappeler qu'aujourd'hui, les structures d'hébergement ne sont pas en mesure de répondre à toutes les demandes transmises par le 115 ou par les services sociaux, soit que leur capacité d'accueil soit insuffisante, soit qu'elles soient engorgées du fait des difficultés de sortie des résidants vers le logement autonome.

Cette situation n'est pas admissible et les PLH doivent impérativement s'en préoccuper. L'hébergement restera cependant une compétence partagée du fait du financement du fonctionnement des structures. Il convient également de ne pas oublier qu'il y a des

besoins d'hébergement qui dépassent le cadre du bassin d'habitat : c'est le cas par exemple des demandeurs d'asile.

➔ L'Etat doit donc se garder la possibilité, après concertation, d'imposer la réalisation de structures d'hébergement, de même qu'il s'est gardé la possibilité d'imposer les aires d'accueil pour les gens du voyage.

6°) les étudiants

Le projet de loi ne traite le logement des étudiants qu'à travers le transfert aux communes ou à leurs groupements des résidences universitaires appartenant à l'Etat. Le Haut Comité ne dispose pas des éléments permettant d'apprécier la pertinence d'un tel transfert, qui pourrait mettre en difficulté certaines communes s'il n'était pas précédé d'une remise à niveau des immeubles. Au-delà de ces structures spécifiques, le Haut Comité se doit d'attirer l'attention sur la nécessaire intégration du logement des étudiants dans les politiques locales de l'habitat. Les résidences universitaires ne logent en effet qu'une petite partie des étudiants et les besoins de cette population s'inscrivent dans les marchés locaux du logement, en concurrence avec ceux des autres catégories sociales.

➔ Le Haut Comité considère que le logement des étudiants doit être pris en compte dans les PLH et dans la délégation de compétence de l'Etat aux EPCI, de façon à assurer la cohérence des politiques de l'habitat.

7°) les FSL

La décentralisation du FSL est cohérente avec la responsabilité des départements en matière d'action sociale. Elle permet d'échapper aux inconvénients du co-pilotage. Cependant, certains départements pourraient être tentés d'en profiter pour réduire leur engagement. Jusqu'à présent en effet, le Conseil Général avait l'obligation de contribuer au moins à même hauteur que l'Etat. Or le projet contient également un élargissement des possibilités d'intervention, notamment à la prise en charge du surcoût de gestion, ce qui est tout à fait souhaitable mais n'a évidemment de sens que si les moyens sont ajustés à la hausse.

➔ Afin de garantir le niveau de prestation sur l'ensemble du territoire, le Haut Comité préconise la fixation d'un niveau minimum de financement du FSL par le département.

Le Haut Comité approuve également le passage à un fonds unique logement / eau / électricité / téléphone. Ceci va dans le sens d'une simplification des procédures, et d'une plus grande cohérence des décisions. C'est dans le même esprit que le Haut Comité, dans

son dernier rapport, avait préconisé que soit confiée aux FSL la décision du maintien des aides à la personne en cas d'impayé. Actuellement les décisions sont prises par les SDAPL pour l'APL et par les organismes payeurs pour l'allocation logement. Cette mesure permettrait de supprimer les SDAPL, dont les moyens de fonctionnement pourraient venir conforter ceux des FSL, et d'améliorer l'efficacité du dispositif de prévention des expulsions.

➔ Le Haut Comité souhaite que les FSL se voient attribuer la compétence pour décider du maintien des aides à la personne aux ménages en situation d'impayé.

8°) les moyens financiers

Notre pays voit se développer une grave crise du logement, marquée en particulier par une pénurie de logements sociaux ou accessibles aux populations à revenus modestes. Un enjeu majeur de la démarche de décentralisation ou de délégation est donc de permettre le développement d'une offre qualitativement et quantitativement adaptée aux besoins.

On voit mal que la démarche de contractualisation, qui devra se faire à partir d'un diagnostic n'entraîne pas une augmentation des demandes de financement des collectivités locales en faveur du logement social et de l'amélioration de l'habitat. Cette augmentation sera d'autant plus forte que la délégation sera accompagnée, ainsi que le demande le Haut Comité, d'une obligation de résultat.

Il est donc indispensable que soient prévus des moyens à la hauteur des besoins qui découlent de l'exigence du droit au logement. Il faut également que l'Etat soit en mesure de s'engager sur la durée des conventions qu'il passera avec les collectivités territoriales. A défaut d'un engagement fort de l'Etat, légitimant les efforts demandés aux collectivités contractantes, celles-ci risqueraient de préférer ne pas prendre en charge la responsabilité du logement.

➔ C'est pourquoi le Haut Comité demande que soit élaborée dans les meilleurs délais une loi de programmation qui permette, à l'instar de ce qui vient d'être fait en matière de renouvellement urbain, de dégager les moyens nécessaires à la prise en compte des besoins résultant des PLH.

Enfin on peut regretter que le projet de loi ne traite pas des outils fiscaux.

Les exonérations fiscales participent pourtant des dépenses de l'Etat en faveur du logement et gagneraient à être utilisées en cohérence avec les politiques locales de l'habitat. On pourrait, par exemple, imaginer la collectivité en charge du logement ait la responsabilité de fixer les plafonds de loyer et de ressources liés au dispositif de défiscalisation de l'investissement locatif privé, ce qui permettrait d'en faire un outil pour la régulation du marché et le développement d'un locatif réellement intermédiaire.

On pourrait également imaginer que certains impôts directement liés au logement fassent l'objet d'une affectation exclusive à la collectivité en charge du logement et qu'ils

ouvrent droit à une modulation locale. Ce pourrait être le cas par exemple des droits de mutation et de la taxe sur les logements vacants.

➔ Le Haut Comité demande une réflexion sur les outils fiscaux qui pourraient être confiés aux collectivités ayant reçu délégation de la compétence logement.

ooo

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

Paris, le 13 novembre 2003

Monsieur le Premier Ministre,

Le Haut Comité vous a adressé le 8 septembre dernier son avis sur le projet de loi relatif aux responsabilités locales. A cette occasion, je vous ai fait part de tout l'intérêt qu'il porte à la démarche de décentralisation, qui lui paraît constituer une opportunité de renforcer le droit au logement en désignant une autorité politique responsable de sa mise en œuvre.

Or je suis aujourd'hui très préoccupé d'un amendement, voté par le Sénat, qui prévoit de transférer au Maire le contingent préfectoral de réservation de logements locatifs sociaux. Cette mesure ne concorde pas avec le texte élaboré par votre gouvernement, qui prévoit la possibilité de déléguer la compétence logement aux EPCI et aux départements. Elle suscite une grande inquiétude au sein des associations et des services sociaux qui, déjà confrontés à de graves difficultés, voient dans cette mesure un nouvel obstacle de nature à compromettre gravement les perspectives de relogement de certaines catégories de population.

Nous savons bien en effet que les ménages qui cumulent les difficultés sociales avec une arrivée récente sur un territoire – il s'agit notamment de ceux qui sont hébergés chez des parents, des amis ou par des structures sociales – éprouvent des difficultés à faire valoir l'urgence de leur besoin de logement auprès des maires. La tentation du « protectionnisme communal » est forte et le contingent préfectoral constituait bien souvent pour ces ménages le seul espoir d'accéder à un logement décent.

.../...

Le Haut Comité n'est pas hostile par principe au transfert du contingent préfectoral à des élus locaux, mais il demande que cela se fasse dans des conditions qui garantissent la prise en compte de l'ensemble des ménages en difficulté. C'est pourquoi, si un transfert doit intervenir, nous souhaitons que ce soit vers les EPCI, dont le territoire permet, en règle générale, de concilier le respect du droit au logement avec la recherche de la mixité sociale. En Ile de France, des dispositions spécifiques devraient cependant être prises

pour permettre l'exercice de solidarités plus larges. Nous demandons également que ce transfert s'inscrive dans une contractualisation avec l'Etat incluant une obligation de résultat et ouvrant des voies de recours pour le citoyen : c'est la démarche de l'opposabilité sur laquelle j'aurai très prochainement l'occasion de vous présenter les propositions qu'à votre demande nous avons élaborées au cours de l'année 2003.

En dehors de telles mesures, un transfert tel qu'il est envisagé par le texte adopté par les sénateurs me paraît extrêmement dangereux et je souhaitais vous faire part de cette analyse.

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

Xavier EMMANUELLI
Président