

La lettre du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées

N°1- Janvier 2011



Edito du Président

Comme l'accès aux urgences médicales, l'hébergement d'urgence ne peut être qu'inconditionnel !

Parce qu'il relève de l'assistance à personne en danger, le droit aux soins est reconnu comme inconditionnel : Samus et hôpitaux se doivent de prendre en charge les personnes quelle que soit leur situation administrative.

En matière d'hébergement aussi l'inconditionnalité de l'accueil est un principe absolu qu'il convient de défendre contre les tentatives récurrentes de remise en cause. La mise à l'abri, et les prestations minimales qui définissent l'hébergement d'urgence relèvent d'une obligation humanitaire qui ne peut faire l'objet d'aucune sélection : demande-t-on à une personne qui se noie si elle a des papiers ? L'hébergement, c'est le dernier secours, le dernier filet de protection avant la rue et la perspective d'une dégradation inéluctable de la personne, qu'il s'agisse de sa santé, physique et psychique, de sa capacité à entretenir des liens avec les autres, avec la société, de sa dignité,.

La France a le droit de restreindre l'accès à son sol, mais c'est une illusion de penser que c'est la suppression de toute prise en charge sociale qui dissuadera de venir, ou décidera à repartir ceux à qui elle n'a pas accordé pas le droit au séjour. Même inhospitalier, notre pays reste un espoir pour qui fuit la misère ou la guerre. A traiter ces personnes sans l'humanité nécessaire, ce n'est pas seulement à elles que l'on porte atteinte, c'est à nous-mêmes, à l'idée que nous nous faisons de notre pays et des valeurs qui fondent notre vivre-ensemble.

Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées a été créé en 1992 à la demande de l'Abbé Pierre. Placé auprès du Premier Ministre, il comprend un président, 14 membres et un secrétaire général nommés par le Président de la République.

4^e rapport du Comité de suivi Dalo : un rappel à la loi !

Le Comité de suivi comprend à la fois les membres du Haut Comité et des représentants de l'ensemble des organismes impliqués dans la mise en œuvre du droit au logement opposable (bailleurs sociaux, associations d'élus, locataires, associations d'insertion...). Il est, de droit, présidé par le président du Haut Comité, Xavier Emmanuelli. Son rapporteur est Bernard Lacharme, secrétaire général du Haut Comité. Chargé de suivre l'application de la loi Dalo, il remet un rapport annuel aux plus hautes autorités de l'Etat.

Son dernier rapport, rendu public le 15 décembre 2010 à l'occasion d'un colloque organisé par Etienne PINTE, entend adresser aux plus hautes autorités de l'Etat un message d'alerte résumé dans le titre : « L'Etat ne peut pas rester hors la loi ». En effet le rapport constate que si la loi est globalement respectée dans trois départements sur quatre, elle ne l'est pas dans certains départements en situation tendue, notamment en Ile de France et dans quelques départements de province (pourtour méditerranéen) et d'outre-mer.

Le rapport rappelle qu'il n'y a ni fatalité à la non application de la loi dans ces territoires, ni automaticité : il formule des propositions et appelle à prendre les décisions indispensables.

Le rapport du Comité de suivi Dalo peut être consulté sur :

<http://www.hclpd.gouv.fr/>

Actualité

ONPES – Arrêté du 15 octobre 2010 portant nomination de M. Jérôme VIGNON comme Président de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) et arrêté du 29 octobre portant nomination des membres.

Dalo – Décret n° 2010-1275 du 27 octobre 2010. Ce décret porte notamment sur les délais qui encadrent d'une part, la décision de la commission de médiation pour les recours logement et, d'autre part, la mise en œuvre des décisions favorables. Le texte d'origine fixait chacun de ces délais à 6 mois jusqu'au 1^{er} janvier 2011 pour les départements de province comportant une agglomération de plus de 300 000 habitants. Ils devaient être ramenés à 3 mois au-delà de cette date. Le décret, conforme à l'avis émis par le comité de suivi, reporte cette échéance au 1^{er} janvier 2014.

Habitat indigne – Une proposition de loi a été déposée par M. Sébastien HUYGHES et 98 députés en vue de renforcer la lutte contre les « marchands de sommeil ». Le texte ouvre la possibilité d'assortir les injonctions de travaux faites aux propriétaires de logements insalubres ou dangereux d'une astreinte. Il a été adopté en première lecture par l'Assemblée Nationale le 30 novembre 2010 et doit maintenant être examiné par le Sénat.

Chantier national prioritaire – La circulaire du Premier Ministre en date du 6 décembre demande aux préfets de poursuivre et amplifier leurs efforts pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abris ou mal logées. Elle leur rappelle notamment qu'ils doivent mobiliser tous les moyens nécessaires pour assurer le relogement des ménages prioritaires au titre du Dalo dans les délais prévus.

CNLE – La composition du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a été renouvelée. Désormais présidé par le député Etienne PINTE, il a été installé par Roselyne BACHELOT et Benoist APPARU le 21 décembre.

Budget du logement et de l'hébergement : de mauvaises économies.

Alors que le Parlement vient d'adopter la loi de finances 2011, le Haut Comité exprime son inquiétude sur l'évolution des crédits de la mission « Ville et logement ». Celle-ci comprend 4 programmes dont un en augmentation et trois en diminution.

- **Hébergement : un budget en hausse, mais insuffisant.** Le programme 177 comprend essentiellement les crédits de l'hébergement et de la veille sociale. Avec 1,185 milliard d'euros, il est le seul à bénéficier de crédits en hausse (+ 7,5%). Cependant ce montant reste inférieur aux dépenses réelles constatées depuis 2007. Le fait que le budget de l'hébergement soit en partie assuré par des compléments accordés en cours d'année fragilise les opérateurs associatifs. Par ailleurs aucune création de places n'est prévue, alors que des besoins ne sont pas couverts ou le sont dans des conditions insatisfaisantes (hébergement hivernal, hôtels).
- **Aides à la personne : diminution des crédits.** Le programme 109 comprend la contribution de l'Etat au financement des aides à la personne (aide personnalisée au logement et allocation logement). Ses crédits sont en diminution de 84 millions d'euros alors même que la crise économique augmente le nombre de ménages qui en relèvent. Ce recul des crédits a deux explications : une augmentation du taux de la cotisation additionnelle des employeurs (86 M€), et la suppression de la rétroactivité des aides (240M€ dont 120 pour l'Etat). Xavier Emmanuelli avait écrit au Premier Ministre pour attirer son attention sur ce point (voir encadré).
- **Aides à la pierre : diminution des crédits.** Le programme 135 comprend essentiellement les aides à la pierre. Avec un objectif de production de 120 000 logements sociaux, les autorisations d'engagement augmentent de 5% (509 M€) mais les crédits de paiement baissent de 22% (469M€). La baisse, qui va se poursuivre en 2012 et 2013, est supposée être compensée par un concours des organismes de logement social. Initialement prévu dans le cadre de leur assujettissement à la contribution sur les revenus locatifs, il sera finalement apporté, d'une part par un élargissement d'une taxe sur le « potentiel financier » des organismes qui avait été instituée par la loi Molle (25 mars 2009), et d'autre part par l'affectation d'une partie de la cotisation versée par les organismes à la CGLLS (caisse de garantie du logement locatif social). Cette mise à contribution des organismes fait peser un risque réel de diminution du rythme de

production de logements sociaux car les sommes versées dans le cadre de la taxe ne pourront plus être investies comme fonds propres dans les opérations. Rappelons que le budget de l'Anah est alimenté, pour la période 2009-2011, par Action logement (le « 1% » logement).

- **Politique de la ville : diminution des crédits.** Le programme 147 « Politique de la ville » est en diminution de 96M€ en autorisations d'engagement et de 84M€ en crédits de paiement. Action logement a également pris le relais des engagements de l'Etat auprès de l'ANRU pour la période 2009-2011.

Le budget 2011 de la mission Ville et logement est donc globalement en baisse de 0,6% pour les autorisations d'engagement et de 2,5% pour les crédits de paiement. La question se posera dès le budget 2012 de savoir comment poursuivre les interventions de l'Anah et de l'ANRU.

Le Haut Comité estime que l'effort en faveur du logement des personnes modestes et défavorisées doit être assumé par l'Etat.

La situation de crise économique le justifie à double titre :

- parce que le nombre de personnes en difficulté pour se loger augmente,
- parce que la production de logements est un moteur de l'économie : les logements qui ne seront pas produits par le secteur Hlm ne le seront pas par le secteur privé, car ils visent une population qui ne peut pas se loger aux conditions du marché.

Cet effort peut être atteint, y compris dans une période de cherté des coûts du logement et de difficulté budgétaire. Les aides fiscales rattachées au budget du logement représentent 16 milliards dont la plus grande partie ne sont pas liées à des contreparties sociales : elles pourraient être réorientées. Par ailleurs il ne faut pas oublier que l'augmentation du besoin de financement du logement social est directement liée à l'évolution des prix des marchés : la pénurie de logements génère des bénéficiaires dont il serait juste qu'ils contribuent au financement du logement social. La piste consistant à faire du logement social son propre financeur est à la fois injuste et sans perspective. Celle qui conduirait l'Etat à récupérer une partie des bénéficiaires tirés de la pénurie de logement abordables aurait l'avantage de lier justice sociale, effet régulateur sur les marchés, et un réel potentiel de ressources. La réforme de la fiscalité du patrimoine pourrait en être l'occasion.

Aides à la personne : Xavier EMMANUELLI écrit au Premier Ministre.

Le 6 octobre dernier, le Président du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées a écrit au Premier Ministre pour lui exprimer son inquiétude sur une disposition du projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui supprime toute possibilité de rétroactivité dans le versement des aides à la personne. L'économie prévue, soit 240 M€ représente environ 1 million de prestations mensuelles non versées. Le taux d'effort médian des locataires du parc privé bénéficiant d'une allocation logement est aujourd'hui de 49% sans l'aide et de 24%, aide déduite. Dans ce contexte, toute mise en cause ne peut qu'avoir des implications lourdes.

« Cette mesure, si elle était adoptée, constituerait un obstacle à l'obtention d'un logement par les ménages les plus fragiles. Elle viendrait également contrarier tous les efforts engagés pour prévenir les expulsions locatives. C'est pourquoi je souhaite qu'elle soit reconsidérée. »

Mixité sociale et droit au logement : obstacles et paradoxes

Avec la montée en charge des relogements des ménages désignés prioritaires au titre du Dalo, celui-ci est parfois accusé de porter atteinte à la mixité sociale. En réalité la loi Dalo demande aux préfets de prendre en compte la mixité sociale dans les relogements, mais il est vrai que l'exercice est difficile dans le contexte de certains départements, là où les logements locatifs sociaux sont à la fois insuffisants en nombre et fortement concentrés sur certains quartiers. Si la vigilance des maires concernés est légitime, on ne peut cependant accepter le refus de principe de tout relogement d'un ménage prioritaire dans tel ou tel quartier, au motif notamment que celui-ci est en ZUS.

Il y a là une stigmatisation et une discrimination qui sont d'autant moins acceptables qu'elles méconnaissent la diversité des profils des personnes qui font un recours Dalo, et le fait que nombre d'entre eux sont issus de ces quartiers ou ont de bonnes raisons de souhaiter y habiter. La prise en compte de la mixité dans l'attribution d'un logement social ne doit pas se faire à partir d'étiquettes ou de préjugés, mais en fonction d'éléments objectifs sur la situation d'un demandeur et l'environnement du logement. Surtout, elle ne peut conduire à refuser un logement à un demandeur qu'à la condition de lui en proposer un autre.

Il est clair que l'objectif de la mixité sociale nécessite le développement d'une offre complémentaire de logements sociaux, mieux répartis à l'intérieur des agglomérations. Les outils existent : conventionnement de logements privés, acquisition de logements vacants diffus par des bailleurs sociaux et, bien sur, développement de programmes de construction de logements sociaux sur les communes qui en ont le moins. Leur mise en œuvre est freinée par deux obstacles principaux :

- les moyens financiers consacrés au logement social ; la production de logements sociaux en zone tendue représente un surcoût qui doit être assumé ;
- la gouvernance ; si aucun arbitrage n'est rendu pour dire sur quel territoire seront produits les logements sociaux manquants, chaque commune continuera d'avoir de bonnes raisons pour préférer qu'ils le soient de préférence chez ses voisines.

En définitive, ce sont les mêmes obstacles qui s'opposent à la mixité sociale et au droit au logement. Loin d'être contradictoires ou concurrents, ceux-ci constituent deux faces indissociables d'un même projet : celui de la cohésion sociale. C'est pourquoi il convient de ne pas se tromper d'adversaire. Pas plus que l'on n'accuse le droit à la scolarité de faire obstacle à la mixité sociale dans certaines écoles, on ne peut tenir le droit au logement pour responsable de la ségrégation spatiale. Il est au contraire, si l'on en déroule toutes les implications, un levier pour faire émerger des politiques du logement intégrant l'indispensable mixité sociale.

Le Haut comité vous souhaite une bonne et heureuse année 2011



La lettre du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées est une publication du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées

Responsable de la publication et rédacteur : Bernard LACHARME

La composition du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées

Le Président :

Xavier EMMANUELLI - président du SAMU social de Paris, ancien ministre

Les membres :

Dominique BALMARY - président délégué de l'UNIOPSS, conseiller d'Etat honoraire

Paul BOUCHET - conseiller d'Etat honoraire, ancien président d'ATD Quart Monde

Bernard DEVERT - président-fondateur de l'association Habitat et Humanisme

Claude FIORI - membre de la Mission de France, membre du Secours Populaire Français

Gildas de KERHALIC - notaire, ancien président de l'UNPI (union nationale de la propriété immobilière)

Françoise HOSTALIER - députée du Nord, conseillère régionale du Nord-Pas de Calais, présidente de Action Droit de l'homme, ancienne ministre

Marie Françoise LEGRAND - membre du conseil d'administration de l'association Emmaüs, vice-présidente de Paris Habitat, présidente de l'association Igloo-France

Paul Louis MARTY - président du forum européen du logement, ancien délégué général de l'Union sociale pour l'habitat (Union HLM)

Stéphanie PARIGI - directrice générale du GIP Samusocial de Paris

Frédéric PASCAL - président du Comité de la Charte, membre du Conseil économique et social, ancien président de la SCIC

Philippe PELLETIER - avocat, ancien président de l'ANAH

Jack RALITE - sénateur, ancien ministre, ancien maire d'Aubervilliers

Patrick DOUTRELIGNE - délégué général de la Fondation Abbé Pierre

Le secrétaire général :

Bernard LACHARME

Haut comité pour le logement des personnes défavorisées

78 rue Lecourbe 75015 Paris – 01.70.96.11.05 hautcomite@logement.gouv.fr – www.hclpd.gouv.fr

Institué auprès du Premier ministre par décret n°92-1339 du 22 décembre