

La lettre du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées

N°7 – Avril 2012



L'Edito

Xavier EMMANUELLI
*président du Haut comité pour le logement
des personnes défavorisées*

Des lois et des actes...

C'est parce que le droit au logement s'était invité dans la campagne précédant l'élection présidentielle de 2007 que la loi instituant le droit au logement opposable est apparue à l'ordre du jour parlementaire. Promulguée le 5 mars 2007, elle était la toute dernière loi de la mandature.

Cinq ans se sont écoulés. La loi « Dalo » est entrée en vigueur, imposant à l'Etat une obligation de résultat qui n'a été que partiellement assumée : seul un prioritaire sur deux est relogé en Ile-de-France. La loi interdisait la remise à la rue des personnes accueillies en hébergement : on continue de fermer des places à la fin de l'hiver. Alors que la loi Boutin du 25 mars 2009 a réaffirmé le caractère nécessairement immédiat et inconditionnel de l'hébergement, on se refuse à ajuster les capacités d'accueil à l'évolution des besoins.

Est-il normal qu'il faille des décisions des juridictions administratives pour rappeler à l'Etat les obligations qui découlent de ces lois ? Dans la campagne de 2012, même lorsque le sujet du logement est abordé – et il l'est trop peu –, le droit au logement est absent. Et après l'élection ? Le droit au logement sera-t-il enfin assumé ? Se donnera-t-on les moyens d'appliquer les lois qui protègent le citoyen de la misère et de la rue ?

Gouverner, ce n'est pas seulement faire voter des lois, c'est aussi agir pour qu'elles soient appliquées.

Produire des logements sociaux ne suffit pas, il faut qu'ils soient effectivement abordables aux plus pauvres.

Le logement social est le premier outil du droit au logement : il doit permettre à chacun de se loger décemment, y compris lorsque ses ressources sont composées de petits salaires ou de minima sociaux. Il vise aussi à assurer la mixité sociale dans les villes et les quartiers.

Pour que ces objectifs soient atteints, il est évidemment nécessaire que les logements sociaux soient en nombre suffisant. Tel n'est pas le cas sur tous les territoires, et un effort de production reste indispensable pour les années à venir. Cependant, la production de nouveaux logements sociaux ne peut servir le droit au logement et la mixité sociale que si leurs loyers sont compatibles avec les revenus des plus modestes.

A partir d'une analyse réalisée sur les loyers de l'ensemble des logements sociaux de la métropole, le Haut Comité tire le signal d'alarme. En l'état actuel des aides au logement,

- près de 40% des logements sociaux ont un loyer non compatible avec les revenus des ménages les plus pauvres ;
- c'est le cas de 76% de l'ensemble des logements sociaux mis en service en 2010 ;
- c'est le cas de 61% des logements PLAI, pourtant spécifiquement destinés à des ménages en difficulté ;
- le taux de loyers non compatibles avec les revenus des plus pauvres est de 15% en ZUS, et de 45% hors ZUS, ce qui ne peut que conduire à orienter les ménages les plus pauvres vers les ZUS.

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.

Les loyers des logements sociaux sont de moins en moins abordables pour les ménages défavorisés

Les bases de l'étude

Les aides au logement (allocation logement et aide personnalisée au logement) sont destinées à ramener le coût à un niveau supportable par le locataire. Cependant elles ne prennent en compte le loyer que dans la limite d'un plafond, fixé selon la composition familiale. Un logement dont le loyer est inférieur à ce plafond pourra être proposé à un ménage de faibles ressources, qui sera solvabilisé par l'aide. A l'inverse, un logement dont le loyer dépasse le plafond pourra difficilement lui être proposé, sauf à à mettre le locataire et le bailleur, dans une situation périlleuse.

Afin d'apprécier la cohérence entre les loyers réels et les plafonds des aides au logement, le Haut Comité s'est rapproché du service de l'observation et des statistiques du Commissariat général au développement durable (CGDD-MEEDTL). Celui-ci tient le Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux, qui comporte des données au 1^{er} janvier 2011.

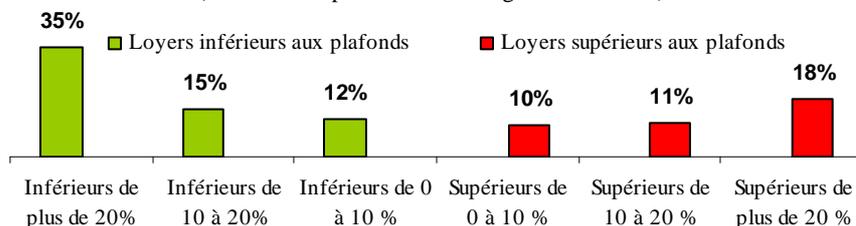
Le Haut Comité a comparé le loyer de chaque logement au loyer-plafond du ménage à qui il est destiné.

L'étude porte uniquement sur le loyer principal et n'intègre pas les charges, dont le montant, très variable d'un logement à l'autre, n'est pas recensé dans le Répertoire. Les aides au logement les prennent en compte de façon forfaitaire, et pour des montants aujourd'hui nettement inférieurs à la réalité des dépenses. Compte tenu de cette limite, il est possible de dire que les logements dont le loyer est supérieur aux plafonds des aides ne sont pas abordables pour les ménages les plus modestes, mais on ne peut affirmer que tous les autres le sont.

Près de 40% des logements sociaux ne sont pas accessibles aux ménages les plus pauvres.

Comparaison des loyers avec les loyers-plafonds des aides

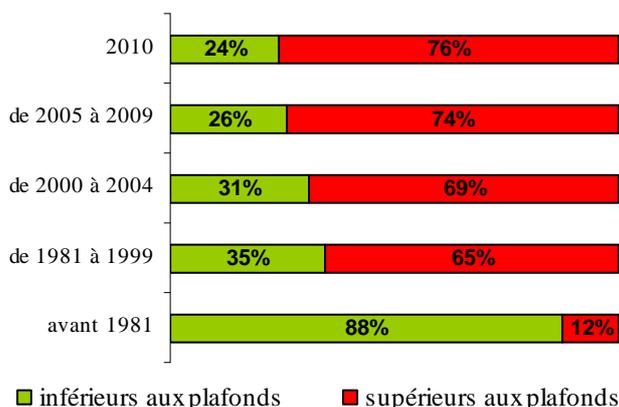
(France métropolitaine - tous logements sociaux)



Sur l'ensemble du parc de logements locatifs sociaux (hors logements-foyers), 39% des logements ont un loyer supérieur au montant pris en compte par le barème des aides.

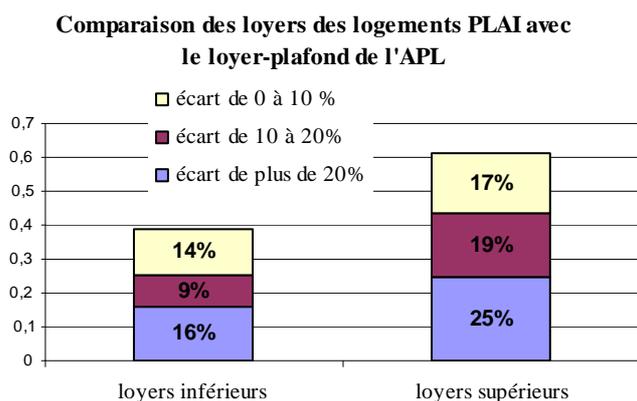
Les logements sociaux les plus récents sont les plus chers.

Comparaison des loyers avec les loyers-plafonds des aides selon l'année de mise en location



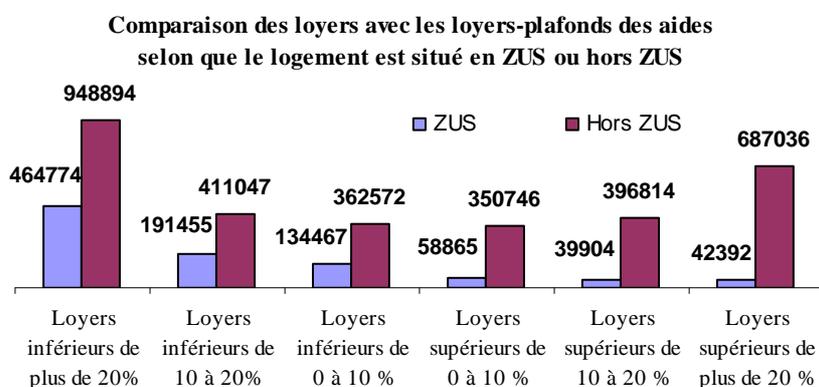
Les logements construits avant 1981 représentent plus de la moitié des logements sociaux. Leurs loyers sont, en très grande majorité, compatibles avec les barèmes des aides. On a ensuite assisté à une inversion lourde puisque, aujourd'hui, les 3/4 des logements sociaux produits dépassent ces barèmes.

Le PLAI n'est pas une garantie de loyer abordable



Les logements PLAI (prêt locatif aidé d'intégration) sont destinés à des personnes dont les revenus n'excèdent pas 60% des plafonds applicables pour le logement social ordinaire. Pourtant, 61% des PLAI ont un loyer supérieur au barème des aides. On note même qu'un PLAI sur quatre a un loyer qui dépasse d'au moins 20% le plafond. Les logements PLUS (prêt locatif à usage social), qui constituent la plus grande part de la production de logements sociaux, sont à 73% au-dessus des barèmes. Les logements PLS (prêt locatif social) qui se rangent dans le logement intermédiaire, sont à 79% au-dessus des barèmes.

La répartition des loyers joue contre la mixité sociale



Le parc le plus accessible étant le parc ancien, il se trouve surreprésenté dans les ZUS : 85% des logements en ZUS sont de loyer abordable contre 45% dans les autres logements. Il y a là un critère objectif qui pousse à l'orientation des ménages pauvres vers les ZUS.

Une mission sociale néanmoins assumée

Malgré la hausse des loyers, le logement social se tourne davantage que par le passé vers les ménages les plus modestes. Les organismes de logement social sont fortement sollicités pour loger des ménages disposant de ressources faibles ou précaires, que ce soit par l'Etat, en particulier au titre du Dalo, ou par les collectivités locales et les entreprises.

La part des locataires Hlm appartenant au premier quartile de revenus, c'est-à-dire aux 25% les plus pauvres, est passée de 12% en 1973 à près de 40% en 2006.

Ce paradoxe d'un accueil plus social et de loyers qui le sont moins s'accompagne de taux d'effort qui, même s'ils restent très inférieurs à ceux du secteur privé, connaissent néanmoins une réelle augmentation. Il s'accompagne parfois d'un déclassement, c'est-à-dire de l'attribution à un ménage d'un type de logement inférieur à celui auquel il pourrait normalement prétendre. Il s'accompagne enfin d'une concentration de la paupérisation du parc sur certains territoires.

L'ensemble de l'étude est accessible sur le site du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées : www.hclpd.gouv.fr

Le Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable demande un plan d'urgence pour mettre fin à la carence de l'Etat dans la mise en œuvre du droit au logement

déclaration du 9 mars 2012

Le Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable a pris connaissance du bilan chiffré de l'application de la loi Dalo à fin 2011, tel qu'il lui a été communiqué par le ministère. Il regrette de ne pas avoir obtenu pour chaque département, contrairement aux années précédentes, les chiffres de relogement fiables qui sont indispensables à l'exercice de sa mission.

Pour l'exercice 2010, le Comité de suivi avait constaté que la loi était globalement appliquée sur une majeure partie du territoire, grâce à la mobilisation conjointe de l'Etat et de ses partenaires : collectivités territoriales, Action logement, bailleurs sociaux et associations. Les difficultés concernaient principalement l'Ile-de-France, PACA et la Guyane.

En l'état des informations concernant l'année 2011, le Comité constate un déficit important de mise en œuvre qui concerne particulièrement :

- l'Ile-de-France, où le nombre de relogements est en diminution par rapport à 2010 ; il n'atteint pas la moitié de celui des ménages désignés prioritaires dans l'année ;
- les recours déposés en vue d'obtenir une place d'hébergement ; ceux-ci se multiplient notamment en Haute-Garonne, dans le Rhône et en Ile-de-France alors même que le Conseil d'Etat vient de rappeler que, s'agissant d'une liberté fondamentale, la carence engage la responsabilité de l'Etat (ordonnance du 10 février 2012).

Cinq ans après la promulgation de la loi, il y a là une situation inacceptable. Le Comité de suivi rappelle qu'il a formulé de nombreuses propositions visant à assurer le respect des décisions prises par les commissions de médiation. Il s'agit notamment :

- d'adapter, en quantité et en qualité, l'offre d'hébergement à la réalité des besoins ;
- de définir des modalités opérationnelles de gestion des priorités d'attribution dans le logement social : en 2011, seuls 40% du contingent préfectoral francilien ont été affectés aux prioritaires Dalo ;
- de ne pas mettre en œuvre les jugements d'expulsion qui concernent des ménages prioritaires tant que la solution de relogement n'a pas été apportée, et d'indemniser le propriétaire ;
- de mobiliser le parc de logements libres ou intermédiaires des organismes Hlm et des collectivités locales ; sur 1,2 million de logements sociaux franciliens, 200 000 échappent aux priorités sociales ; refinancer 3 000 de ces logements par an lorsqu'ils se libèrent permettrait d'accroître et de diversifier l'offre ;
- de lancer une campagne à destination des propriétaires privés qui paient la taxe sur les logements vacants ; ils doivent être aidés dès lors qu'ils remettent leur logement en location dans des conditions permettant d'accueillir des ménages prioritaires ; le cas échéant, le contexte de pénurie justifie le recours à la réquisition ;
- de missionner un opérateur social pour engager un programme d'acquisition de logements, parmi ceux qui sont vendus libres d'occupation dans des copropriétés correctement gérées ; ces logements, prioritairement localisés sur les communes peu pourvues en logements sociaux, seraient immédiatement affectés au relogement des prioritaires.

Un fonds d'intervention Dalo devrait être alloué aux préfets des départements en difficulté pour financer toute action nécessaire afin de permettre le relogement des personnes désignées par les commissions de médiation.

Ces propositions n'ont pas été mises en œuvre et il y a, aujourd'hui, une carence de l'Etat qui se traduit par sa condamnation par les tribunaux administratifs et le **maintien de personnes dans des situations dramatiques**.

Dans le contexte des prochaines échéances électorales, le Comité de suivi rappelle l'importance de la question du logement et l'exigence posée par la loi Dalo : le droit au logement est assorti d'une obligation de résultat dont l'Etat est le garant.

Cette exigence doit se traduire dès cette année par la mise en œuvre, dans tout département en difficulté et en particulier en Ile-de-France, d'un **plan d'urgence** permettant d'assurer, dans le délai légal, le relogement des personnes désignées comme prioritaires par les commissions de médiation.

Elle doit se traduire également par l'adoption des règles de **gouvernance** qui permettront d'assurer, au niveau de chaque bassin d'habitat, la prise en compte du droit au logement, c'est-à-dire des besoins de tous, dans les politiques de l'habitat. Dans le cas particulier de l'Ile-de-France, cela signifie la création d'une autorité organisatrice régionale du logement.

L'hébergement : une liberté fondamentale

Une ordonnance rendue par le Conseil d'Etat, le 10 février 2012, est venue rappeler la responsabilité de l'Etat en matière d'hébergement. La haute juridiction était saisie par un requérant qui, après le sinistre de son appartement, avait été accueilli en hébergement pendant deux nuits, puis laissé sans solution malgré ses demandes. Avec le soutien de l'association Droit au logement, il avait d'abord saisi en référé le tribunal administratif qui l'avait débouté. Le Conseil d'Etat, qui a également statué en référé, a rendu un jugement dont les attendus feront date.

*« Considérant qu'il appartient aux autorités de l'Etat de mettre en œuvre le droit à l'hébergement d'urgence reconnu par la loi à toute personne sans abri ou qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique et sociale ;
« qu'une carence caractérisée dans l'accomplissement de cette tâche, peut, contrairement à ce qu'a estimé le juge des référés de première instance, faire apparaître, pour l'application de l'article L.521-1 du code de justice administrative, une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour la personne intéressée ;
« qu'il incombe au juge des référés d'apprécier dans chaque cas les diligences accomplies par l'administration en tenant compte des moyens dont elle dispose ainsi que de l'âge, de l'état de santé et de la situation de famille de la personne intéressée ; »*

Cette décision intervient après la présentation de deux rapports d'évaluation, l'un de la Cour des comptes et l'autre de la commission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, qui demandent au Gouvernement d'accroître les capacités d'hébergement. Même dans un contexte budgétaire qui exige une grande vigilance sur les dépenses publiques, rien ne peut justifier en effet que les moyens d'assurer le droit à l'hébergement ne soient pas dégagés.

La composition du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées :

Le Président :

Xavier EMMANUELLI - fondateur 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

Patrick DOUTRELIGNE - délégué général de la Fondation Abbé Pierre

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

Paul Louis MARTY - ancien délégué général de l'Union sociale pour l'habitat (Union HLM)

Stéfania PARIGI - directrice générale du GIP SAMU social de Paris

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

Philippe PELLETTIER - avocat, ancien président de l'ANAH

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

Le secrétaire général :

Bernard LACHARME

Haut comité pour le logement des personnes défavorisées

3 place de Fontenoy – 75007 Paris – 01.40.81.27.27 hautcomite@logement.gouv.fr – www.hclpd.gouv.fr

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