

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

**LEVER LES OBSTACLES
AU LOGEMENT**

DES PERSONNES

DEFAVORISEES

**4^{ème} rapport
du Haut Comité
Pour le Logement des Personnes Défavorisées**

Juillet 1997

PLAN

AVANT-PROPOS	5
-I- UNE PERIODE CARACTERISEE PAR DES EVOLUTIONS CONTRADICTOIRES	8
I.1 - L'affirmation du droit au logement en France et dans le monde mais, partout, le maintien à un niveau intolérable du nombre de sans-abri et de mal logés	8
I.1.1 – Une reconnaissance de plus en plus générale du droit au logement	8
I.1.2 - Le maintien à un niveau intolérable du nombre de Sans abri et de mal logés	9
I.2 - Face à la montée de la précarité une mobilisation renforcée des élus et des collectivités territoriales tant pour la mise en oeuvre du plan d'urgence que pour l'élaboration de la loi de cohésion sociale mais, globalement, un effort de la nation pour le logement en diminution constante	12
I.2.1 - Une mobilisation et des partenariats renforcés	12
I.2.2 - Un effort financier global de la nation en diminution constante	14
I.3 - Une multiplicité de réformes intéressant le secteur du logement mais, pour le logement des plus défavorisés, la permanence du cadre et des instruments définis par la loi de mai 1990	15
I.3.1 - Une multiplicité de réformes	15
I.3.2 - Pour le logement des personnes défavorisées la permanence du cadre et des outils mis en place par la loi 13 de 1990	19

-II- DES OBSTACLES PERSISTANTS ET PREOCCUPANTS A LAMISE EN OEUVRE DU DROITAU LOGEMENT	31
II.1 - Une mauvaise connaissance de l'offre et de la demande dans leurs dimensions quantitatives et qualitatives	31
II.1.1 - Une mauvaise connaissance de l'offre destinée aux personnes défavorisées	31
II.1.2 - Une mauvaise connaissance de la demande	33
II.2 - Une offre de logements inadaptée pour les personnes défavorisées	34
II.2.1 - L'inadaptation est quantitative	34
II.2.2 - L'inadaptation est qualitative	37
II.3 - Une insuffisante efficacité des procédures d'attribution de logements sociaux pour l'accueil des plus démunis	40
II.4 - Une insuffisante solvabilisation	42
II.4.1 - Les ménages sont en situation de plus en plus précaire	42
II.4.2 - Les aides personnelles ont une importance déterminante	43
II.4.3 - Les aides ne sont pas suffisamment solvabilisatrices	45
II.5 - Une insuffisante prévention	46
II.5.1 - Une insuffisante prévention des expulsions	47
II.5.2 - Un rôle préventif insuffisant des FSL	47
II.5.3 - Une information insuffisante sur les procédures	48
II.5.4- Une certaine ambiguïté de la notion d'accompagnement social	48
II.6 - L'absence d'un échelon territorial pertinent pour conduire les politiques d'habitat	49
II.6.1 - La commune n'est pas un échelon adapté à la conduite de politiques d'habitat	49
II.6.2- Le soutien de l'Etat aux communes ne tient pas suffisamment compte de leur effort en matière de	50

logement social

-III- LES PROPOSITIONS DU HAUT COMITE 51

III.1 -Connaissance de l'offre et de la demande
53

III.2 - Adaptation de l'offre 54

III.3 - Transparence et équité des attributions 57

III.4 - Meilleure solvabilisation des ménages 58

III.5- Renforcement des actions de prévention pour limiter les
expulsions 59

III.6 - Définition d'un échelon territorial pertinent pour
la conduite des politiques d'habitat 61

CONCLUSION

ANNEXES

Annexe 1 :Activité du Haut Comité

Annexe 2 : Décret du 29/05/96 : nomination des membres

Annexe 3 : Décret du 15/11/96 : nomination du Secrétaire Général

Annexe 4 : Avis du Haut Comité : Volet logement de l'Avant-Projet de
loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion
sociale

Annexe 5 : Avis du Haut Comité : Attribution des logements locatifs
sociaux

Annexe 6 : Lettre au Premier Ministre : fichier des impayés locatifs
Réponse du Premier Ministre

Communiqué de presse

Annexe 7 : Partdes prestations de protection sociale (en % du PIB)

Annexe 8 : Conférence des Nations Unies sur les établissements
humains (HABITAT II)

Annexe 9 : Résolution sur les aspects sociaux du logement de la
commission de l'emploi et des affaires sociales du
Parlement Européen

AVANT-PROPOS

Le présent rapport annuel rend compte de l'activité du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées depuis la présentation en décembre 1995 de son troisième rapport annuel intitulé: *"Droit au Logement: du Devoir de Solidarité à l'Obligation de Résultat"*.

Le renouvellement des deux tiers des membres du Haut Comité par décret du 29 mai 1996, le foisonnement de mesures et de projets intervenus dans le domaine du logement social, le débat sur le droit au logement au sein du projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale, ont conduit les membres du Haut Comité à différer de quelques mois l'élaboration de ce quatrième rapport qui couvre donc une période de dix-huit mois.

Créé par l'Article 1er du décret du 22 décembre 1992, le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées a pour mission constitutive de :

"Faire toute proposition utile sur l'ensemble des questions relatives au logement des personnes défavorisées."

Il donne son avis sur toute question dont le gouvernement le saisit.

Il élabore chaque année un rapport qu'il remet au Président de la République et au premier Ministre".

Utilisé pour la première fois par la loi de 1990 le terme de "personnes défavorisées" veut qualifier des personnes qui cumulent des handicaps de ressources, d'intégration sociale, de développement culturel sans la connotation morale ou caritative du terme de "pauvres",

sans la dimension restrictive du terme de "sans abri", sans le caractère trop économique du terme de "démunis" et, enfin, sans la stigmatisation contenue dans le terme "d'exclus".

Les membres du Haut Comité n'entendent pas substituer leur action à celle des différents acteurs et partenaires publics ou privés chargés de la mise en oeuvre du droit au logement mais, à partir de leur expérience, enrichie par l'audition mensuelle de personnalités ayant un rôle significatif en ce domaine, ils se sont fixé pour objectif d'effectuer auprès des pouvoirs publics le rappel constant de l'urgence et de l'ampleur des problèmes posés par le logement des personnes défavorisées.

Dans cette perspective, le Haut Comité, consulté à deux reprises au cours de l'année 1996 par le Ministre chargé du Logement, a rendu, en juillet 1996, un avis sur les pistes de solutions proposées en matière d'attribution des logements locatifs sociaux et, en octobre 1996, un avis sur les dispositions sur le logement du projet de loi relatif au renforcement de la cohésion sociale. Il a, en outre, consacré ses auditions et ses travaux à l'identification des obstacles qui subsistent encore pour une réelle adéquation de l'offre de logements aux besoins des familles défavorisées et à la recherche de solutions permettant de "délégitimer" ces obstacles et de compléter le dispositif conçu dès 1990 pour assurer à chaque personne un droit effectif au logement.

Le précédent rapport du Haut Comité s'intitulait "*Du devoir de Solidarité à l'obligation de résultat*". En centrant ses réflexions pour son quatrième rapport sur les obstacles qui subsistent encore pour le logement des personnes défavorisées le Haut Comité ne veut méconnaître aucun des efforts de solidarité qui ont été menés par les associations, les collectivités territoriales et les pouvoirs publics, au cours des dix-huit derniers mois.

S'il recense les obstacles qui s'opposent à la mise en oeuvre générale et effective du droit au logement ce n'est pas pour faire le procès de tel ou tel partenaire qui aurait failli à l'obligation de résultat évoquée dans le rapport de 1995 mais pour aider à mieux identifier ce qui reste insuffisant dans les réponses, aujourd'hui proposées en matière de logement, face à l'immense défi de la précarité.

En témoin libre, actif et vigilant des situations les plus inadmissibles d'exclusion du logement et des mécanismes qui y conduisent, le Haut Comité se doit de constater que six ans après la mise en oeuvre de la loi du 31 mai 1990 et des textes qui l'accompagnent, en dépit d'une succession de plans d'urgence et de l'adoption de mesures destinées à rendre plus fluide la chaîne du logement, la montée de la précarité et la contraction de l'offre locative à bas loyer n'ont cessé de compliquer l'accès au logement ou le maintien dans un logement décent pour un nombre croissant de familles.

L'analyse des membres du Haut Comité les conduit à dresser, dans la première partie de ce rapport, un bilan contrasté des dix huit derniers mois, période caractérisée par des évolutions contradictoires.

La seconde partie est consacrée à l'analyse d'obstacles persistants et préoccupants à la mise en oeuvre effective du droit au Logement.

La troisième partie expose les propositions du Haut Comité pour lever ces obstacles, sachant que ceux-ci ne peuvent être surmontés que par la conjonction d'une forte volonté politique et d'une mobilisation accrue de la solidarité nationale.

0
0 0

-I-

UNE PERIODE CARACTERISEE PAR DES EVOLUTIONS CONTRADICTOIRES

I.1 L’Affirmation du droit au Logement en France et dans le monde mais, partout, le maintien à un niveau intolérable du nombre de sans-abri et de mal logés.

I.1.1 Une reconnaissance de plus en plus générale du droit au logement.

Le droit au Logement, en France, est un principe de valeur constitutionnelle.

Après la décision de janvier 1995 du Conseil Constitutionnel considérant que "la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un principe à valeur constitutionnelle", les décisions de justice de Mars 1995 (TGI de Paris) et septembre 1996 (TGI de Paris) ont confirmé la valeur constitutionnelle du droit au logement et estimé que ce droit "constitue un devoir de solidarité nationale qui mérite protection au même titre que le droit de propriété".

A son tour et pour la première fois, le médiateur de la République dédie un chapitre de son rapport de 1996 aux problèmes liés au logement qu'il considère comme un grand facteur d'exclusion.

Enfin, l'exposé des motifs du projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale, longuement débattu au printemps de 1996, reconnaissait le droit au logement comme l'un des cinq droits fondamentaux auxquels un accès effectif doit être garanti (citoyenneté, emploi, logement, santé, culture).

Reconnu, en France, comme un principe de valeur constitutionnelle, le droit au logement a été, en mai 1996, consacré au

niveau international puisque la conférence de l'ONU "Habitat II" a conclu ses travaux par une reconnaissance unanime de ce droit comme *droit fondamental à portée universelle* et a incité les Etats à assumer leurs responsabilités pour que ce droit soit effectif.

I.1.2 Le maintien à un niveau intolérable du nombre de sans-abri et de mal logés.

Tandis que le principe d'un droit fondamental au logement tend à s'affirmer de manière générale, partout dans le monde et, en particulier, dans les nations les plus riches, le nombre de sans logis et de mal logés s'établit à des niveaux inacceptables.

Dans les travaux préparatoires de l'ONU pour la conférence HABITAT II, le Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains (CNUEH) a évalué à plus d'un milliard le nombre de personnes sans logement dont 600 millions dans la plus extrême pauvreté.

Aux Etats Unis, les évaluations varient entre 300 000 personnes sans-abri pour les autorités administratives (Department of Housing) et 1 000 000 pour les associations caritatives qui constatent la présence d'un nombre croissant de familles avec leurs enfants dans la rue.

Le consultant mandaté par l'Union Européenne pour gérer l'Observatoire Européen des Sans-Abri donne pour l'Union Européenne les estimations suivantes: 1 800 000 personnes dépendent des centres d'hébergement, 1 000 000 sont ballotés entre des caravanes et d'autres abris précaires, 16 000 000 sont mal logés dans des conditions d'insalubrité, d'humidité, de surpeuplement.

Les gouvernements des Etats membres de l'Union Européenne reconnaissent*, chacun pour leur part, l'existence d'une population qui n'a pas accès au logement: 260 000 personnes pour l'Allemagne, 141 000 pour la grande Bretagne, 30 000 pour les Pays Bas, près de 100 000 pour le Portugal et 60 000 pour l'Espagne.

*Synthesis Report on Housing of Society Excluded People, Réunion informelle des ministres européens du logement, DUBLIN 1996

Pour la France les estimations restent difficiles car, comme l'a bien souligné le rapport du Conseil National de l'Information Statistique (CNIS, n° 29, mars 1996) intitulé "pour une meilleure connaissance des sans-abri et de l'exclusion du logement" la méthode statistique traditionnelle est plus adaptée au dénombrement d'un stock de personnes dans une situation déterminée qu'à l'évaluation d'un flux de personnes qui -comme le confirment toutes les associations qui leur portent assistance-peuvent successivement être sans-abri, puis dans un centre d'hébergement puis, de nouveau, à la fin de l'hiver, dans un abri de fortune, un squat, un asile de nuit. Il n'existe donc pas, aujourd'hui, d'autres données que celles qui figuraient dans le rapport du BIPE, établi en 1992. Ce rapport qui n'a pas été actualisé donnait les estimations suivantes:

202 000 personnes exclues du logement

dont 98 000 SDF

45 000 en abris de fortune

*59 000 en centres d'urgence y compris des familles**

* La Direction de l'Action Sociale indique que 30% des CHRS soit environ 10 000 places peuvent accueillir des femmes avec enfants. La FNARS, quant à elle, recense dans son annuaire (1995) pour 34 000 places d'hébergement 51,5% de personnes accueillies avec des enfants

470 000 personnes logées en meublés ou en chambres d'hôtel

1 576 000 personnes mal logées

dont 147 000 en habitations mobiles

(y compris les gens du voyage semi-sédentarisés)

1 429 000 en logements hors normes

176 000 en foyers de travailleurs

2 800 000 personnes hébergées chez des parents ou des amis.

En l'absence de données plus actuelles les ordres de grandeur du BIPE doivent être retenus pour évaluer, notamment, le nombre de personnes exclues du logement que l'on peut encore aujourd'hui estimer à ***un flux de 200 000*** même si, avec les effets du plan d'urgence, la répartition de ces 200 000 personnes entre sans-abri, personnes hébergées en centres d'urgence ou en abris de fortune a subi quelques modifications. Les capacités d'hébergement d'urgence ou de logements temporaires d'insertion se sont, en effet, accrues de 36% par rapport à celles qui existaient au moment où l'étude du BIPE a été

effectuée sans que le problème de la sortie des dispositifs d'urgence et de l'accès à un logement autonome ait pour autant été résolu.

Hors plan d'urgence, il existe, aujourd'hui 72 000 places d'hébergement d'urgence. Il convient d'y rajouter les 8 244 logements d'urgence* livrés, au 31 mars 1997, au titre du plan d'urgence ce qui porte la capacité globale d'accueil à environ 80 000 personnes.

CAPACITES D'HEBERGEMENT D'URGENCE au 31 mars 1997	
29 000	places de CHRS financées sur chapitre 46-23 de l'aide sociale (dont 1 000 créées en 1997)
29 000	logements bénéficiaires de l'ALT (source CNAF)
15 000	places d'urgence financées sur chapitre 47-21 de l'aide sociale (chambres d'hôtel, asiles de nuit)
8 244*	logements d'urgence réalisés au titre du plan d'urgence dont 7197 livrés au 31 décembre 1996 et 1047 supplémentaires livrés au 31 mars 1997

**le terme logement d'urgence recouvre ici, par simplification, à la fois des logements et des places en structures collectives. Lors de l'évaluation quantitative du plan d'urgence, faisant un bilan des mises en service au 31 mars 1996, le GERU a identifié une répartition sensiblement équivalente entre logements ordinaires d'urgence et unités d'accueil en structures collectives quelle que soit leur capacité en places. En agrégeant pour simplifier logements et places d'urgence la part de logements ordinaires représenterait 39% du total. Mais cette part des logements ordinaires atteindrait un peu plus de la moitié de l'offre de places totale si l'on tenait compte de leur capacité d'accueil potentielle. Cette répartition correspondant au démarrage du plan d'urgence a pu avoir évolué ultérieurement.*

I.2 Face à la montée de la précarité une mobilisation renforcée des élus et des collectivités territoriales tant pour la mise en oeuvre du plan d'urgence que pour l'élaboration de la loi de cohésion sociale mais, globalement, un effort de la Nation pour le logement en diminution constante

I.2.1 Une mobilisation et des partenariats renforcés

.Le Plan d'Urgence

Lancé, en juillet 1995 par le ministre délégué au logement M.PERISSOL, le plan d'urgence pour lequel des financements complémentaires ont été mobilisés en 1995 (1,3 milliards de francs par la loi de finances rectificative pour 1995 dont 90% d'aide à la pierre et 10 % de crédits pour l'accompagnement social), aura permis, au 31 décembre 1996, la réalisation de 22 188 logements avec la répartition suivante:

*7 197 logements d'urgence **

10 617 logements d'insertion

4 374 logements réhabilités avec l'aide de

l'ANAH

Ces opérations correspondent, pour bon nombre d'entre elles, à des projets préexistants qui n'avaient pu être concrétisés faute d'une mobilisation suffisante de volontés et de moyens financiers. Au delà de la présentation chiffrée de résultats, ***l'intérêt incontestable du plan d'urgence réside dans la mobilisation et le renforcement des partenariats au plan local.***

Lorsqu'il existait déjà un travail commun de qualité entre administrations, collectivités territoriales, CAF, associations et bailleurs sociaux au sein des Plans Départementaux d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées, le plan d'urgence a été l'occasion du renforcement de liens préexistants et de l'expérimentation du montage plus rapide d'opérations dans toutes leurs dimensions, financières, techniques et sociales. Lorsqu'un tel partenariat n'existait pas encore de manière satisfaisante, le plan d'urgence a contribué à l'instaurer en imposant une obligation de résultat à court terme.

D'une manière générale un nombre important d'élus locaux et, en particulier, les maires se sont montrés actifs dans la recherche et

la mise en oeuvre de solutions permettant de faire face à l'urgence, dépassant les réticences communément observées lorsqu'il s'agit de l'implantation d'un programme classique de logements très sociaux.

. Le Projet de Loi sur le renforcement de la cohésion sociale

Le printemps de 1997 a été marqué par le débat parlementaire sur le projet de loi d'orientation relative au renforcement de la cohésion sociale, débat largement relayé par les médias. Au delà de la déception initiale des associations et des acteurs de terrain sur le manque d'ambitions des mesures proposées dans le volet logement de la loi:

- absence d'engagements significatifs sur l'offre de logements sociaux publics et privés
- absence de mesures permettant de cibler l'aide de l'Etat sur les communes qui font un réel effort en matière de logement des défavorisés
- insuffisance de mesures de prévention des expulsions
- absence de mesures destinées à améliorer la solvabilisation des familles,

il faut souligner: l'audience qu'a eue le rapport du Conseil Economique et Social, présenté par Madame de GAULLE-ANTHONIOZ sur la Grande Pauvreté, rapport qui fut à l'origine du projet de loi et une mobilisation renforcée des élus à l'occasion des débats parlementaires. On peut également observer l'importance du nombre d'amendements déposés et la pertinence d'un grand nombre d'entre eux ainsi que la qualité du travail accompli en commission et, en particulier, s'agissant de logement, par la commission de la production et des échanges.

Le Haut Comité espère vivement que les acquis de cette mobilisation et de ce travail seront valorisés lors de la prochaine législature.

I.2.2 Un effort financier global de la nation en diminution constante

Au delà de cette mobilisation et de l'importance, en valeur absolue, des sommes consacrées globalement aux aides à la pierre et aux aides à la personne, soit plus de 88 milliards de francs en 1996 et près de 92 milliards de francs en 1997 auxquels il faut ajouter les diverses mesures fiscales qui représentent plus de 37 milliards de francs en 1997,

MONTANT DES AIDES A LA PIERRE ET DES AIDES A LA PERSONNE (en milliards de Francs courants)					
	1992	1993	1994	1995	1996
Aides à la pierre	15,45	13,57	13,93	14,15	16,25
aides à la personne	57,24	60,04	66,91	69,40	72,22
<i>dont Budget Etat</i>	<i>18,39</i>	<i>20,88</i>	<i>25,54</i>	<i>26,39</i>	<i>27,72</i>
TOTAL	72,69	73,61	80,84	83,55	88,47

force est de constater, comme le soulignait déjà François GEINDRE dans son rapport sur le logement, préparatoire au XIème plan, que ***l'effort de la nation en faveur du logement, tous éléments confondus - c'est à dire aides fiscales incluses- ne cesse de décroître en proportion du PIB depuis 1985.***

Tandis que l'ensemble des prestations de santé représentent, aujourd'hui, 9,9% du Produit Intérieur Brut, la part de ce même PIB consacrée au logement qui était de plus de 2 % en 1985 se situe aujourd'hui à un niveau inférieur à 1,7 %.

Cette évolution est commune à la plupart des pays de l'Union Européenne, elle met en évidence que ***le droit au logement, reconnu dans son principe comme un droit fondamental au même titre que la santé, ne s'impose cependant pas comme un droit individuel effectif pour lequel la richesse de la nation doit être mobilisée. Par voie de conséquence des ressources insuffisantes sont affectées au logement des personnes démunies.***

I.3. Une multiplicité de réformes intéressant le secteur du logement mais, pour le logement des plus défavorisés, la permanence du cadre et des instruments définis par la loi de mai 1990

I.3.1 Une multiplicité de réformes

Depuis la fin de 1995 et la parution du troisième rapport annuel du Haut Comité une multiplicité de réformes sont intervenues dans le secteur du logement avec des objectifs multiples: desserrer les contraintes budgétaires, améliorer la fluidité de l'ensemble de la chaîne du logement, simplifier certains dispositifs.

.Financement de la construction de logements sociaux

Pour desserrer les contraintes budgétaires, le financement de la construction des logements sociaux de type "Prêt Locatif Aidé" (PLA) ne se fait plus au moyen d'une subvention budgétaire mais d'un allègement fiscal, le taux de TVA ayant été réduit de 20,6 % à 5,5% .

Cette réforme qui devrait avoir -selon son auteur- un effet neutre sur le financement du logement social a essentiellement pour but de réduire le montant des sommes qui apparaissent au budget du ministère chargé du logement. C'est donc une question de présentation puisqu'un effort financier de même montant est consenti par le budget de l'Etat à travers une moindre recette fiscale correspondant à un taux de TVA minoré .

La réforme a été présentée comme positive car constituant une forme de financement à l'abri des risques liés à un financement budgétaire classique comme les annulations de crédits dues à des décisions de "gel budgétaire" ou l'insuffisance des crédits de paiement par rapport aux autorisations de programme.

Elle comporte, en revanche, un inconvénient dans la mesure où il n'est plus possible désormais de disposer, au niveau local, d'une certaine souplesse dans l'appréciation des besoins respectifs de construction et de rénovation. Les crédits destinés à la rénovation des HLM (Primes à l'Amélioration des Logements à Usage Locatif Social ou PALULOS) restent, en effet, financés de manière classique par une subvention budgétaire. Il n'est donc plus possible de faire localement

une masse commune des crédits destinés à la construction et de ceux destinés à la rénovation en adaptant leur affectation à l'évolution des besoins.

Les facilités fiscales qui n'auraient pas été utilisées pour la construction neuve ne pourront pas être utilisées pour des opérations de rénovation alors qu'avec des financements de même nature budgétaire une certaine fongibilité était possible.

Dans un souci de simplification, la réforme du mode de calcul des surfaces prises en compte pour le financement du logement social introduit, quant à elle, une réelle souplesse. Le passage de la notion de surface corrigée à celle de surface utile devrait donner aux bailleurs sociaux une plus grande liberté pour innover et proposer des logements de qualité à un coût mieux maîtrisé.

. Recherche d'une meilleure fluidité de la chaîne du Logement

Une série de réformes fiscales et financières vise à améliorer la fluidité de la chaîne du logement.

Il s'agit essentiellement, pour le financement de l'accession sociale à la propriété, du prêt à taux zéro financé par les fonds collectés auprès des employeurs au titre du 1 % logement. En contrepartie des prélèvements exceptionnels effectués par la loi de finances pour 1997 sur les fonds du 1% et, en réponse à une demande constante des partenaires sociaux et de la majorité des collecteurs d'être mieux associés à la gestion des fonds destinés, en principe, au logement des salariés, une Union d'Economie Sociale du Logement (UES) a été créée. C'est une société coopérative qui associe de façon tripartite, à titre obligatoire, les comités interprofessionnels du logement, collecteurs du 1% et, à titre facultatif, les organisations représentatives au plan national de salariés et d'employeurs qui en font la demande.

D'autres réformes de type fiscal concernant, en particulier, l'amortissement visent à encourager l'investissement immobilier dans un marché qui reste déprimé.

Il est trop tôt, s'agissant de mesures qui ne peuvent avoir un effet qu'à moyen terme sur une meilleure fluidité de la chaîne du

logement, pour apprécier leurs effets sur le logement des personnes défavorisées.

. Réforme des aides à la personne

Avec le triple souci de simplification des procédures, de plus grande équité et de meilleure maîtrise budgétaire d'un poste dont la croissance a été de plus de 20 milliards au cours des cinq dernières années, le gouvernement a procédé à une réforme des aides personnelles au logement.

Cette réforme qui concerne près de 3 millions de bénéficiaires, introduit désormais un barème unique pour l'APL, plus lisible et qui se veut plus équitable, construit autour de la notion de taux d'effort du ménage, c'est à dire de la part de la dépense de logement laissée à la charge du ménage, adaptée et compatible avec son revenu et sa taille. Elle intègre désormais, dans l'appréciation des revenus du ménage, la totalité des ressources quelle qu'en soit l'origine.

Cette remise en ordre égalise, de fait, le pouvoir solvabilisateur des deux types d'aides destinées aux locataires du parc public (APL1 et APL2). Elle n'affecte pas, en revanche, le niveau des plafonds de loyer pris en compte qui restent dans bon nombre de cas très sensiblement inférieurs au niveau des loyers réels pratiqués par les organismes et n'a donc pas d'effet significatif sur la situation des personnes à faibles ressources. Il est trop tôt pour apprécier les éventuels effets pervers imprévus de cette remise en ordre dont on peut craindre, cependant, qu'elle soit défavorable à deux catégories de bénéficiaires des aides personnelles au logement: les personnes âgées pour lesquelles certains abattements sont supprimés et les jeunes pour lesquels le mécanisme de prise en compte des ressources risque d'être moins favorable.

. Affectation du produit des surloyers aux FSL

La loi n° 96-162 du 4 mars 1996 a rendu obligatoire l'instauration d'un supplément de loyer de solidarité pour les locataires du parc social dont les ressources excèdent d'au moins 40 % les plafonds permettant l'accès à ces logements. Parallèlement, il a été

demandé aux bailleurs sociaux une contribution annuelle spécifique. La loi de finances pour 1997 a donc créé un compte d'affectation spéciale le "fonds pour le logement des personnes en difficulté".

Ce fonds alimenté exclusivement par cette taxation des bailleurs pour les locataires en dépassement du plafond de ressources est destiné à financer la participation de l'Etat aux FSL et l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT). Ce mode de financement des FSL, au demeurant non conforme au souci d'assurer leurs ressources par des contributions ayant un caractère de solidarité nationale, a dégagé des montants de l'ordre de 200 MF pour 1997, très inférieurs aux 450 MF qui avaient été estimés sans tenir suffisamment compte des exonérations accordées au titre du Pacte de Relance pour la Ville, dans les zones urbaines sensibles.

Ceci conduit à rendre indispensable un abondement du compte dès le présent exercice budgétaire. Il avait d'ailleurs clairement été acté, au moment du débat budgétaire, que *"en cas d'insuffisance des recettes affectées au compte, seul un versement du budget général (possible à la ligne 02 des recettes du compte) pourrait permettre de faire face aux besoins sans cesse croissants en ces domaines"*

I.3.2 Pour le logement des personnes défavorisées la permanence du cadre et des outils mis en place par la loi de 1990

Les réformes évoquées ci-dessus, ne sont pas, sauf en ce qui concerne l'instauration d'un complément de loyer de solidarité qui se révèle pour l'instant en lui même peu productif, destinées à avoir un effet direct et immédiat sur le logement des personnes défavorisées.

Pour la mise en oeuvre du droit au logement des plus démunis ce sont donc les outils et les principes définis par la loi du 31 mai 1990 qui restent déterminants et qui ont constitué, dans une très grande continuité, le cadre de l'action des quatre gouvernements qui se sont succédé depuis l'adoption de la loi.

La loi de 1990 rappelle la nécessité de développer une offre de logements sociaux adaptée, elle exprime la volonté de permettre une insertion durable des familles dans leur logement, elle entend créer les conditions d'une mobilisation de tous les acteurs concernés. Construite sur la concertation et la contractualisation, elle instaure cependant pour l'Etat, en cas d'absence d'accord contractuel, une obligation de substitution pour la mise en oeuvre d'un plan départemental par décision conjointe des ministres chargés des collectivités territoriales, du logement et des affaires sociales.

Au delà de l'indispensable mise au point d'outils, dans un contexte de décentralisation et de déconcentration, elle affirme, en effet, dans son article 1er que " garantir le droit au logement constitue un devoir de responsabilité pour l'ensemble de la nation. Toute personne éprouvant des difficultés pour se loger a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir."

Les outils obligatoires créés par la loi sont au nombre de deux:

- le Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées
- le Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL)

Ils ont, très récemment encore, été les deux outils clés de la mise en oeuvre du plan d'urgence .

. Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD)

Le Plan Départemental pour le Logement des Personnes Défavorisées est élaboré conjointement et obligatoirement par le Préfet

et le Président du Conseil général. Il associe tous les acteurs concernés par le logement ou l'insertion; son contenu est librement débattu au niveau local. Il recense les besoins et fixe les objectifs à atteindre en matière d'habitat pour les personnes défavorisées. Il est conclu pour une durée déterminée, au moins égale à une année, il peut être révisé et adapté avant la fin de sa durée et doit être évalué chaque année.

Si le Président du Conseil Général et le Préfet ne parviennent pas à un accord, l'Etat doit se substituer à eux par l'intermédiaire des ministres chargés des Collectivités Territoriales, du Logement et des Affaires sociales .

Dans les dix-huit mois qui ont suivi la promulgation de la loi, tous les départements avaient élaboré leur plan départemental.

Six ans plus tard le bilan suivant peut être dressé :

- Les plans se caractérisent par une grande diversité d'organisation et de contenu

Les méthodes d'organisation et de fonctionnement des plans sont extrêmement diverses. Cette diversité reflète la multiplicité des situations et des formes locales d'organisation et de partenariat. Elle traduit parfois également la nécessité de trouver des formules nouvelles notamment pour associer des acteurs qui n'avaient pas nécessairement d'habitudes antérieures de travail en commun. Les contenus des Plans sont, eux mêmes, très divers et plus ou moins complets. Pour les deux-tiers d'entre eux la recherche d'une meilleure connaissance des besoins de logement des personnes défavorisées constitue un axe important.

- De nombreux plans font de la mise en relation de l'offre et de la demande de logements une priorité

Dans au moins un tiers des départements des dispositifs de recueil des demandes et de mise en relation avec une offre de logements ont été mis en place.

Il s'agit, par exemple, de bureaux d'accès au logement qui permettront de concentrer les moyens humains et financiers sur la résolution de situations concrètes répondant à des difficultés clairement identifiées. Ces dispositifs dont l'intérêt n'est plus à démontrer sont souvent confrontés à des problèmes de financement car la participation des collectivités territoriales à leur fonctionnement est inégale et les crédits de maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale (M.O.U.S.) dont ils dépendent sont rediscutés chaque année.

- Les Plans sont le cadre du travail commun de plusieurs partenaires clés

D'une façon générale les plans départementaux ont conduit L'Etat, les conseils généraux et les Caisses d'Allocations Familiales à travailler étroitement ensemble sur la question du logement des personnes défavorisées notamment en ce qui concerne la gestion des Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL).

La plupart des Caisses d'Allocations Familiales se sont impliquées dans la mise en oeuvre quotidienne des plans départementaux. Les statistiques qu'elles détiennent sont un outil important pour une meilleure connaissance des besoins. Au contact des familles, elles peuvent contribuer à l'orientation de la demande et à l'information des ménages. De manière plus ponctuelle, elles sont conduites à participer à la conception et au financement de projets contribuant à développer une offre nouvelle de logements. Enfin, les Caisses sont souvent fortement impliquées dans les actions d'accompagnement social liées au logement.

D'autres partenaires comme les associations spécialisées et les communes peuvent être plus ou moins étroitement associés au fonctionnement des plans selon les départements.

Depuis 1995, de nombreux plans ont intégré, dans leurs objectifs, à l'occasion des révisions annuelles, le renforcement et la clarification des missions d'accompagnement social, de gestion locative et d'intermédiation par les associations mais les relations avec les

associations restent le plus souvent le fait de la Direction Départementale d'Action Sanitaire et Sociale ou de la Caisse d'Allocations Familiales sans que les associations soient directement impliquées dans le travail collégial de conception et de pilotage des plans.

La participation des communes aux plans départementaux reste globalement modeste, néanmoins dans près de 40 départements la territorialisation des dispositifs est maintenant en vigueur, elle permet un meilleur engagement des acteurs locaux et en particulier des communes.

Il faut, à ce propos, évoquer le rôle des "commissions locales de l'habitat" qui, dans plusieurs départements, associent les collectivités locales à leur fonctionnement, complétant le rôle décisionnel du F.S.L. par des pouvoirs de proposition ou d'attribution de logement à des ménages défavorisés et constituant, dès lors, des lieux d'inscription concrète du plan départemental dans la politique locale de l'habitat. C'est le cas, notamment, du département de l'Isère qui a, de fait, décliné, à l'échelle des bassins d'habitat, les dispositions du plan départemental.

Même si elles ne sont pas étroitement associées, en permanence, à l'élaboration et à la mise en oeuvre des plans départementaux, les communes s'impliquent de plus en plus dans des actions qui en relèvent.

En 1995, plusieurs milliers de communes ont financé, au moins une action s'inscrivant dans le plan départemental: contribution au financement d'opérations de logements, participation au fonctionnement des Maîtrises d'Oeuvre Urbaines et Sociales (M.O.U.S.), ou encore réalisation d'aires de stationnement pour les gens du voyage.

- Les plans départementaux doivent assurer une complémentarité avec d'autres dispositifs territorialisés en matière de logement social

D'autres dispositifs peuvent coexister avec les plans départementaux d'actions pour le logement des personnes défavorisées et doivent lorsque tel est le cas être étroitement coordonnés avec leur mise en oeuvre.

Il s'agit, en premier lieu, des Protocoles d'Occupation du Patrimoine Social (POPS) qui, aux termes de la loi du 31 mai 1990, peuvent être négociés dans certaines zones particulières, bassins d'habitat, communes, quartiers, pour mettre en place de nouvelles modalités d'attribution des logements sociaux. Les POPS visent à rétablir une certaine égalité de conditions d'accès au logement pour les personnes les plus en difficulté et donc les plus facilement exclues du droit au logement. Cette procédure, très faiblement utilisée à ce jour, existe cependant pour 22 communes et 19 ensembles intercommunaux qui représentent des agglomérations importantes avec de forts enjeux d'habitat social.

Il s'agit, également, des programmes locaux de l'habitat (PLH), dont plus de 150 sont aujourd'hui approuvés et près de 40 en cours d'élaboration. Créés par la loi du 7 janvier 1983, les PLH ont été rendus obligatoires par la Loi d'Orientation sur la Ville du 13 juillet 1991 pour l'établissement avec l'Etat de conventions triennales fixant l'aide de l'Etat en matière d'habitat et d'action foncière. Depuis la loi de 1995 relative à la diversité de l'Habitat qui fixe certaines dispositions d'application de la Loi d'Orientation sur la Ville, les PLH doivent obligatoirement exister dans les communes faisant partie d'agglomérations de plus de 200 000 habitants et n'ayant pas suffisamment de logements sociaux (moins de 20% du parc de résidences principales).

Bien qu'ils n'aient pas aussi souvent que cela serait souhaitable de caractère intercommunal, ces programmes donnent, à l'échelle d'un bassin d'habitat, un contenu concret aux dispositions des plans départementaux pour l'offre de logements adaptés, le recueil ou le traitement de la demande, la politique d'attribution de logements sociaux dans le souci de l'instauration dans chaque quartier d'une mixité de peuplement.

Il faut évoquer, enfin, un dispositif de coordination d'ensemble qui était prévu à l'article 36 du projet de loi pour le renforcement de la cohésion sociale. Il s'agissait du plan départemental pluriannuel d'insertion et de lutte contre l'exclusion (PDILE) qui aurait été lui même mis en oeuvre par une commission départementale (CODILE). Ce plan, tel qu'il était conçu dans le projet de loi, devait obligatoirement comporter une rubrique "accès à l'hébergement et au logement des personnes démunies". Cette rubrique aurait repris le contenu du Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées et de trois dispositifs complémentaires aujourd'hui en vigueur mais pas toujours suffisamment intégrés dans les plans départementaux: le plan départemental pour l'hébergement d'urgence des personnes sans-abri créé par la loi du 21 juillet 1994, le schéma départemental d'accueil des gens du voyage mentionné à l'article 28 de la loi du 31 mai 1990 et, enfin, le schéma départemental des centres d'hébergement et de réinsertion sociale créé par la circulaire du 14 mai 1991. Une telle coordination, toujours à renforcer, irait dans un sens constamment souhaité par le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées mais est, théoriquement, déjà possible dans le cadre des Conseils Départementaux de l'Habitat qui depuis une loi de 1983 ont vocation à fédérer toutes les instances départementales compétentes en matière d'habitat.

. Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL)

Les Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) ont été créés par l'article 6 de la loi du 31 mai 1990. Ils sont institués par chaque plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et ont pour vocation de permettre aux locataires en difficulté d'accéder à un logement ou de s'y maintenir en leur octroyant une aide financière : prêts, cautions, subventions.

Chaque FSL bénéficie d'une participation obligatoire de l'Etat et du Conseil Général, ce dernier devant verser au moins autant que l'Etat. Les autres partenaires dans le domaine du logement : collectivités locales, CAF, organismes bailleurs sont invités à participer volontairement au financement de ce fonds. Aujourd'hui la répartition

du financement entre les principaux partenaires, si l'on prend la moyenne des trois dernières années pour lesquelles on dispose d'un bilan (1993, 1994,1995), s'effectue dans les proportions suivantes :

REPARTITION DE LA CHARGE FINANCIERE DES FSL	
ETAT	38,3 %
CONSEIL GENERAUX	38,5 %
CAF et MSA	8 %
COMMUNES	5 %
HLM et SEM	5,5 %
AUTRES	4,5 %

Les dotations des communes sont les seules parmi les contributions non obligatoires à progresser régulièrement.

Le nombre de ménages aidés par les FSL ne cesse de croître , plus de 160 000 ménages ont bénéficié en 1995 d'une aide à l'accès au logement ou d'une aide au maintien dans le logement en cas d'impayés de loyers. Plus de 55 % de ces familles vivent de revenus de transfert (RMI, Allocation de Parent Isolé etc...), il s'agit pour plus de 40 % de personnes isolées et pour plus de 30 % de familles monoparentales. Enfin 17,5 % des aides sont accordées à des jeunes de moins de 25 ans pour lesquels les Fonds d'Aide aux Jeunes ne sont plus en mesure d'intervenir faute de ressources. Ces quelques caractéristiques confirment, si besoin en était, le rôle primordial des FSL pour le logement de personnes défavorisées.

Tous les FSL sont confrontés à de graves difficultés financières du fait de la montée de la précarité et de l'augmentation du nombre de ménages difficilement solvables.

Cela pose au niveau national le problème de l'abondement de leurs ressources et conduit, localement, à l'adoption de règles d'accès très différentes d'un département à l'autre et plus ou moins restrictives selon la tension financière connue par le fonds.

Certains fonds n'interviennent qu'à partir d'un certain seuil de dettes ou au contraire au dessous d'un certain plafond d'endettement, d'autres imposent des conditions particulières comme le fait de ne pas avoir été aidé depuis moins d'un an ou de ne pas être déjà débiteur du fonds. Certains FSL refusent d'accorder des aides aux ménages en provenance d'un autre département .

Dans certains départements la saisine peut être effectuée directement par les ménages, dans d'autres elle doit impérativement être le fait d'un travailleur social, du bailleur ou d'un Centre Communal d'Action Sociale.

Enfin, certains départements privilégient les prêts au détriment des subventions pour des raisons d'équilibre financier ce qui pose un problème majeur pour les ménages en situation très précaire. La gestion de ces prêts donne elle même lieu à des approches très différentes, dans certains départements ils seront transformés en subvention à partir d'un certain montant de remboursements non effectués, dans d'autres au contraire c'est la "bonne conduite" pour honorer les échéances qui conduira à la remise d'une partie de la dette.

Dans le cas d'impayés de loyer la section départementale des aides au logement (SDAPL) doit systématiquement être saisie avant le FSL. Là, encore, les pratiques sont assez variables d'un département à l'autre et la coordination entre les deux instances se fera d'autant plus facilement qu'une seule et même personne physique suivra les dossiers dans les deux instances.

Mais au delà de ces différences le Fonds de Solidarité Logement est bien dans chaque département l'instrument privilégié

de l'accès au logement des personnes défavorisées et de la prévention des expulsions en cas d'impayés de loyer.

Le montant global des aides consenties par les FSL a été en 1995 de plus de 885 millions de francs **soit une progression de 89 % par rapport à 1992.**

Cette progression est en elle même un indicateur tout à fait fiable des effets conjoints de la montée de la précarité et de la raréfaction du nombre de logements locatifs à loyer réduit.

EVOLUTION des DEPENSES des FSL				
(en millions de francs courants)				
	1992	1993	1994	1995
Dépenses Totales (hors fonctionnement)	467,7	654,2	772,9	885,4

<i>dont:</i>				
Aides au maintien	259,5	296,6	337,7	336,8
Aides à l'accès	113,1	196,0	247,0	321,2
Paiement de garanties	5,4	9,6	17,4	22,3
Accompagnement social lié au logement	81,5	124,2	146,8	171,2
Gestion locative	-	-	-	8,4
Subventions aux Associations	-	7,0	16,0	20,1

Source: SENAT avis présenté au nom de la Commission des Affaires Sociales sur le projet de loi de finances pour 1997 n°90 (novembre 1996)

Ce tableau fait apparaître que les aides à l'accès progressent plus rapidement que les aides au maintien dans les lieux qui ont tendance à se stabiliser. Les bilans annuels des FSL font apparaître que les aides à l'accès restent majoritairement orientées vers le parc privé (55 % des ménages) même si cette proportion a tendance à se stabiliser. Cette prépondérance peut refléter le fait que les garanties demandées dans le parc privé sont plus élevées mais peut aussi indiquer des difficultés d'accès au parc HLM d'une partie des personnes les plus démunies.

Les deux dernières années ont vu la montée en puissance des aides à l'accompagnement social lié au logement et des subventions aux associations spécialisées en ce domaine. Enfin, la charge progressive

due aux incidents de paiement (paiements de garanties) est en augmentation constante.

0 0
0 0

Le bilan qui précède fait apparaître qu'en dépit d'une très grande mobilisation de moyens humains et financiers, malgré les instruments mis en place par la loi du 31 mai 1990 et complétés par des

mesures souvent très ciblées sur les personnes sans-abri qui cumulent les handicaps de revenus et d'autonomie personnelle, sociale et culturelle, un nombre important de jeunes, de familles monoparentales, de ménages avec enfants restent exclus du droit d'habiter un logement adapté à leurs ressources et à leurs besoins.

C'est donc qu'il subsiste des obstacles persistants et préoccupants à la mise en oeuvre effective du droit au logement.

Les membres du Haut Comité pour le logement des Personnes Défavorisées se sont efforcés de les identifier au cours de leurs travaux de l'année 1996 et du premier semestre de 1997 et souhaitent que leur évocation contribue à la recherche de solutions qui soient à la mesure de l'immense malheur que constitue, dans une nation riche, l'impossibilité d'accéder à un logement décent faute de ressources.

-II-

**DES OBSTACLES PERSISTANTS ET PREOCCUPANTS
A LA MISE EN OEUVRE DU DROIT AU LOGEMENT**

II.1. Une mauvaise connaissance de l'offre et de la demande dans leurs dimensions quantitatives et qualitatives

Le rapport du Conseil National de l'Information Statistique (CNIS), établi en mai 1995, a dressé un constat des lacunes en matière de statistiques sur le logement notamment en ce qui concerne l'évaluation des aides publiques. Les auteurs (Paul KOEPP et Yves CORVAISIER) ont, en particulier, souligné l'incapacité d'analyser de manière fine, au niveau local, le fonctionnement du marché et les mécanismes d'adéquation de l'offre et de la demande.

II.1.1 Une mauvaise connaissance de l'offre destinée aux personnes défavorisées

. Dans le parc social public

La connaissance de l'occupation sociale du parc HLM reste insuffisante. Les données existent mais ne sont pas exploitées et traitées de manière à avoir une vision concrète, par agglomération ou par bassin d'habitat, de l'occupation sociale du patrimoine de l'ensemble des bailleurs, de la nature et des causes de la vacance, du taux de mobilité.

La lacune la plus grave concerne la connaissance de l'occupation des logements qui ont été construits ou acquis et rénovés à l'aide de financements spécifiques leur conférant une destination "très sociale". Les Directions Départementales de l'Équipement sont encore peu nombreuses à suivre la première occupation d'un logement financé par Prêt Locatif Aidé Très Social (PLATS) et, en tout état de cause, après la première rotation de locataire, il existe, le plus souvent, une opacité totale sur l'occupation de ces logements.

Au bout de quelques années, il est quasiment impossible de distinguer, au sein d'un même programme, les logements ayant fait

l'objet d'un financement les destinant à des personnes défavorisées de ceux destinés à des locataires disposant de ressources supérieures, ce qui contribue à rendre imprécise l'appréciation du nombre de logements de ce type disponibles sur un même bassin d'habitat.

Les principales sources actuellement existantes sont:

- L'enquête Logement de l'INSEE, cette enquête n'est que quadriennale et cette périodicité constitue, en elle même, un handicap car les données du parc locatif social peuvent connaître des évolutions plus rapides, notamment en ce qui concerne la vacance. La dernière enquête a été effectuée en 1996, les résultats n'en sont pas encore disponibles.
- L'enquête annuelle de la Direction des Affaires Economiques et Internationales du Ministère de l'Equipement, effectuée directement auprès des bailleurs, permet d'avoir une bonne connaissance globale, par région, des logements neufs mis sur le marché, du niveau de loyers selon le type de financement initial, des taux de vacance et de mobilité.
- Enfin l'enquête triennale sur l'occupation sociale du parc HLM effectuée directement par les organismes HLM auprès des locataires et transmise aux Préfets pour la présentation d'un rapport au Parlement.

Les données de ces trois enquêtes qui utilisent des références différentes, notamment en ce qui concerne les surfaces et les loyers, sont, de fait, impossibles à comparer. Il n'est pas possible non plus de les utiliser pour déterminer à un niveau local, inférieur à celui de la région, le nombre global et la localisation des logements du parc HLM réellement accessibles aux personnes défavorisées en raison du niveau du loyer pratiqué. Le travail, souvent de qualité, effectué par les observatoires de l'habitat qui se mettent progressivement en place dans les Directions Départementales de l'Equipement ne semble pas non plus permettre de recueillir à l'échelle du département cette donnée pourtant essentielle.

. Pour le parc privé

Il n'existe pas de données fiables au niveau local sur les prix du marché foncier.

Il n'existe pas non plus de données sur le prix des transactions immobilières, notamment dans l'ancien et, de ce fait, il n'y a pas d'éléments objectifs d'appréciation du niveau des loyers.

Les données relatives à la vacance, recueillies à l'occasion du recensement, ne sont pas actualisées par l'exploitation du fichier de la taxe d'habitation.

II.1.2. Une mauvaise connaissance de la demande

Il existe très peu de données synthétiques sur les ressources et les dépenses des ménages. L'enquête INSEE sur le budget des familles est pratiquement impossible à "croiser" avec les données des enquêtes spécifiques logement notamment en ce qui concerne l'appréciation du poste de dépenses correspondant aux loyers et aux charges. Il est donc difficile d'apprécier le type de logements nécessaires pour une population donnée. On peut observer que, dans certaines régions, la programmation de logements neufs relève plus de la volonté, au demeurant légitime, de soutenir les entreprises locales que d'une quelconque analyse rationnelle d'un besoin correctement évalué dans toutes ses dimensions y compris celle relative à la capacité contributive des ménages locaux.

L'appréciation de la demande globale non satisfaite de logements sociaux est mauvaise, l'Union des Fédérations d'Organismes HLM évoque un ordre de grandeur de demandes non satisfaites (listes d'attente) compris entre

1 000 000 et 1 300 000 sans qu'il soit possible de savoir le nombre de doubles comptes ou de demandes multiples et sans qu'une hiérarchie puisse être établie pour identifier les demandes les plus vitales et les plus anciennes. A cet égard l'instauration d'un numéro d'enregistrement unique par département, ou, mieux encore, par bassin d'habitat, permettrait d'éviter les doubles comptes et d'avoir une vision plus juste de la réalité de la demande. Pour l'Ile de France, il conviendrait sans doute que ce numéro unique soit interdépartemental.

Enfin, certains besoins sont difficiles à quantifier. Il peut s'agir de catégories de personnes caractérisées par une très grande mobilité ou des parcours résidentiels chaotiques ou atypiques: jeunes, sans-abri, gens du voyage. Il peut également s'agir de la conséquence

de phénomènes de société comme la fragilisation des familles qui conduit en cas de rupture du couple à un besoin de logement, lui même conséquence d'un besoin de "décohabitation".

Ce type de demande ne peut plus être apprécié par l'analyse classique des données démographiques et migratoires.

II.2. Une offre de logements inadaptée pour les personnes défavorisées

II.2.1 L'inadaptation est quantitative

Avec un parc de 28 millions de résidences principales pour 22 millions de ménages certains observateurs estiment qu'il n'y a plus de dimension quantitative au problème du logement. L'INSEE a récemment évoqué une décrue des besoins globaux de logement. Le rapport de la commission n°6 du Conseil National de l'Habitat consacré au logement des personnes défavorisées, publié en Octobre 1995, avait lui même constaté que l'on était passé "d'une crise du logement sans logements à une crise du logement avec logements". Il n'en reste pas moins que, s'agissant des personnes défavorisées, il y a une dimension quantitative à prendre en compte pour rendre effectif leur droit au logement. Il faut impérativement accroître l'offre de logements à loyers très modérés.

. Insuffisance de la construction ou de l'acquisition amélioration financées par des PLATS

Dans toutes les régions où le marché locatif est tendu et plus particulièrement en Ile de France, il y a une insuffisance de l'offre de logements locatifs sociaux à bas loyer qu'il s'agisse du parc public ou du parc privé. Ces mêmes régions: Ile de France, Rhône Alpes, Nord-Pas de Calais, Provence-Alpes Côte d'Azur, sont pourtant celles qui concentrent plus de la moitié du parc social national. Mais, c'est aussi dans ces régions que les effets combinés des sorties de loi de 1948 et des hausses de loyer dues à la répercussion de la charge des emprunts accompagnant les PALULOS ont fait disparaître les deux tiers du parc accessible aux ménages à faibles ressources dont les loyers se situaient aux alentours de 1000 Francs par mois.

L'ordre de grandeur de 30 000 logements financés par des PLATS (prêts locatifs aidés très sociaux) évoqué lors de la présentation de la loi de finances, correspond bien au rythme annuel minimal de logements qu'il faudrait réaliser pour accroître l'offre accessible aux personnes défavorisées dans des proportions correspondant aux besoins.

Malheureusement ces annonces ne se traduisent pas, dans les faits, par le nombre de constructions ou d'acquisitions réhabilitations souhaitées.

Il s'agit d'annonces globales qui donnent lieu à des répartitions d'enveloppes sur l'ensemble du territoire sans qu'il soit possible de concentrer l'essentiel des logements sur les bassins d'habitat où il y a un réel déficit quantitatif. Il y a, en outre, une différence d'au moins 45 % entre les annonces budgétaires pour lesquelles le coût de la subvention d'Etat accordée pour un PLATS est évaluée à 32 000 F environ et la réalisation des programmes pour lesquels le coût du PLATS se révèle être de plus du double. Il faut donc savoir qu'à une annonce budgétaire de

30 000 PLATS correspond, en fait, la possibilité d'en réaliser 15 000 seulement. Enfin, cette possibilité n'est elle même pas concrétisée, en raison de l'insuffisant engagement des acteurs et de la difficulté à mobiliser les financements complémentaires à ceux de l'Etat. Tout cela se traduit, finalement, par la non consommation de la totalité des crédits mis en place. ***Il y a donc structurellement et en permanence un déficit de construction de logements destinés aux ménages à faibles ressources.***

. Insuffisante mobilisation du parc privé

Le parc locatif privé détenu par des personnes physiques représente aujourd'hui 20% des résidences principales soit 5 000 000 de logements environ. Le parc de logements vacants est passé de 1 800 000 en 1984 à plus de 2 000 000 en 1995. Une partie importante de cette vacance correspond à la rotation normale du parc ou aux conditions du marché immobilier local sur lequel il n'existe pas de demande. Elle est parfois, aussi, la conséquence de situations patrimoniales non résolues. Dans les zones où le marché locatif est particulièrement tendu, il existe moins de vacance. On peut, cependant,

estimer que 20 % des logements vacants soit 400 000 logements devraient pouvoir être remis progressivement sur le marché.

Le rythme annuel des remises sur le marché de logements vacants du parc privé, réhabilités avec l'aide de l'ANAH, s'établit aujourd'hui à 40 000 par an. Cet ordre de grandeur peut être considéré comme significatif mais la plupart de ces logements sont situés dans des zones rurales sans tension locative.

En outre, les logements conventionnés, c'est à dire ceux dont le niveau de loyer est accessible aux personnes défavorisées, ne représentent que 25% de cet ensemble.

L'importance du conventionnement est d'autant plus grande pour les ménages que le niveau de loyer du marché local est élevé mais l'incitation au conventionnement pour le propriétaire est faible dès lors que la différence entre le niveau du loyer autorisé par le conventionnement et celui des loyers pratiqués sur le marché local est importante. Pour obtenir une véritable mobilisation du parc privé pour le logement des personnes défavorisées il faut sans doute que le niveau des loyers conventionnés ne soit pas trop peu incitatif par rapport au loyer du marché et que le locataire soit mieux solvabilisé par des aides personnelles.

Enfin, une information spécifique doit être effectuée auprès des propriétaires détenteurs de logements vacants. Une récente enquête nationale de l'UNPI sur le rôle social du parc locatif privé a montré que les propriétaires qui disposent de logements vacants sont majoritairement des personnes âgées dont 48% s'estiment dans

l'impossibilité de financer des travaux de réhabilitation, 15% estiment ne pas pouvoir trouver de locataire bien que 38% aient pour intention de les louer. Enfin 30% des propriétaires de logements vacants se déclarent très mal informés des dispositifs d'aide et d'incitation existants.

. Insuffisance des aires de stationnement pour les gens du voyage

Près de 20 départements n'ont toujours pas de schéma départemental d'accueil des gens du voyage.

On estime le nombre de places aujourd'hui réalisées à 10 000 pour un besoin de l'ordre de 60 000.

II.2.2 L'inadaptation est qualitative

. le niveau de loyer de sortie des logements neufs PLATS est trop élevé

Le niveau de loyer de sortie d'une opération destinée aux personnes à faibles ressources et financée en PLATS devient de plus en plus élevé dans les zones où le marché foncier est tendu. De fait les loyers sont souvent plus accessibles dans des logements anciens et non rénovés que dans un logement neuf à destination très sociale.

Si des formules ne sont pas trouvées pour abaisser les niveaux de sortie de ces opérations, elles ne répondront plus aux besoins de logement des personnes défavorisées sauf à accorder des augmentations massives d'aide à la personne. En outre cette difficulté est, en elle même, un obstacle à la recherche d'une véritable mixité de peuplement dans les quartiers et les immeubles car les loyers les plus faibles se trouvent, en effet, dans les immeubles mal situés et non encore réhabilités.

. La réalisation de petites opérations diffuses se heurte à l'absence de transports collectifs

La recherche d'un meilleur équilibre de peuplement conduit à implanter des logements destinés à des familles disposant de faibles ressources dans des bourgs ruraux situés dans un rayon de 10 à 20

kilomètres d'une agglomération plus importante parce que cela permet l'accès à un logement plus vaste pour un loyer moins élevé.

De nombreux maires observent le reflux de ces familles - qui disposaient d'un logement adapté dans un bourg plus rural - vers les mêmes cités à faible loyer de la banlieue des villes, en raison de l'insuffisance de transports en commun et des exigences du contrôle technique qui ne leur permet plus de circuler dans un véhicule âgé et peu entretenu. L'adaptation d'une offre de logements, correspondant aux ressources de familles qui ne peuvent pas disposer d'une voiture, impose donc une réflexion simultanée sur les moyens de transport collectif permettant d'atteindre les commerces (grandes surfaces) et les services publics (ANPE, CAF, PMI...). Faute de cette cohérence le risque est grand de voir se perpétuer la concentration de familles à faibles ressources dans les mêmes immeubles à bas loyer de la périphérie des villes.

A de très rares exceptions près il existe un déficit de réflexion d'ensemble sur ces problèmes qui sont pourtant, au niveau d'un bassin d'habitat, indissociables de ceux d'une meilleure répartition des logements sociaux sur l'ensemble de l'espace disponible.

. L'insuffisance de l'offre de logements de droit commun à faible loyer conduit à confondre en permanence deux types de demandeurs de logement qui doivent cependant être distingués.

Les politiques publiques de logement ont paradoxalement tendance à la fois à se sectoriser et à entretenir certaines confusions.

Une certaine évolution conduit à proposer des réponses spécifiques aux problèmes de fraction de population: jeunes, personnes âgées, personnes handicapées, personnes marginalisées. Dans le même temps, s'agissant de la production de logements destinés aux personnes défavorisées, deux catégories de ménages sont en permanence confondues.

Cette confusion tend à regrouper dans une seule catégorie les ménages qui ne connaissent qu'une difficulté de ressources et dont le seul problème est celui d'une solvabilisation correcte pour accéder à un logement de droit commun et ceux qui, cumulant de nombreux handicaps, nécessitent un accompagnement social très complet. Le cas

de ces derniers - même si toutes les personnes concernées ne sont pas encore identifiées et aidées - semble de mieux en mieux appréhendé et traité. En revanche, le cas des ménages sans problèmes d'insertion sociale mais qui disposent de faibles ressources reste très largement sans solution en raison des effets conjoints de l'insuffisance de l'offre de logements à bas loyer et de l'insuffisant pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement quand le ménage n'est pas en mesure d'assumer le taux d'effort.

Faute de disposer d'une offre suffisante de logements de droit commun accessibles à des personnes à faibles ressources on est contraint de loger dans des structures d'hébergement d'urgence, à fort encadrement social, des personnes qui ne devraient pas en relever durablement car elles sont aptes à habiter un logement de droit commun. Ce problème est apparu clairement pour la sortie vers un logement de droit commun des ménages logés, au titre du plan d'urgence, dans un logement temporaire d'insertion.

. Le problème de l'insuffisance de l'offre conduit à poser le problème des limites de l'approche partenariale et de l'exercice des responsabilités de l'Etat.

L'Etat est garant du respect du droit au logement. Ce droit impose la disponibilité d'une offre suffisante en quantité et adaptée aux besoins des personnes les plus défavorisées. Beaucoup d'obstacles à la production d'une offre satisfaisante ne pourront être levés que par l'adoption de mesures techniques et financières appropriées. Celles-ci, dans certains cas, risquent de ne pas être suffisantes car les partenaires locaux chargés de la réalisation de logements sociaux manquent du dynamisme nécessaire ou d'une réelle volonté.

Dans cette hypothèse, pour assumer ses responsabilités, l'Etat doit être en mesure de désigner, au niveau territorial approprié, une autorité de substitution pour mettre en oeuvre les programmes nécessaires. Des procédures sont déjà prévues par la Loi d'Orientation sur la Ville ou à travers les Programmes d'Intérêt Général (PIG), insuffisamment utilisés pour le logement social jusqu'à ce jour.

II.3. Une insuffisante efficacité des procédures d'attribution de logements sociaux pour l'accueil des plus démunis

La question des attributions de logements sociaux est un sujet de plus en plus sensible dans un contexte où la demande des ménages défavorisés augmente et où les élus locaux et les bailleurs sociaux sont désireux d'atteindre un objectif de diversité de peuplement et de mixité sociale dans chaque quartier.

Depuis 1993, le Haut Comité a rappelé au mouvement HLM et aux pouvoirs publics que la transparence des procédures d'attribution et leur équité étaient fondamentales pour garantir l'accès au logement des personnes défavorisées. Cette transparence et cette équité sont très inégalement appliquées sur l'ensemble du territoire.

Les moyens de la transparence et de l'équité ne peuvent être recherchés qu'au niveau local, par un partenariat étroit entre élus, organismes HLM, associations de locataires, associations d'insertion, services de l'Etat. Les obstacles les plus importants à l'existence de cette transparence sont directement liés à certaines des difficultés déjà évoquées dans ce rapport:

- *déficit de la connaissance globale, par bassin d'habitat, de la demande de logements locatifs et d'une connaissance fine des ménages en difficulté d'accès,*
- *absence de connaissance précise de l'occupation du parc social qui entraîne une mauvaise appréciation des marges de manoeuvre,*
- *absence de connaissance des mouvements dans le parc social et des caractéristiques des ménages concernés par ces mouvements,*
- *abandon par les services de l'Etat, dans un certain nombre de départements, de la gestion du contingent préfectoral, mauvaise connaissance de la gestion des contingents de tous les autres réservataires,*
- *multiplicité de bailleurs dans un même bassin d'habitat et absence de centralisation des demandes,*
- *absence de volonté d'accueil de ménages défavorisés de la part de certaines communes ou de certains bailleurs.*

Le ministre délégué au Logement avait consulté le Haut Comité sur différentes propositions d'amélioration des procédures d'attribution qui avaient été, ensuite, intégrées dans l'article 19 du projet de loi d'orientation sur le renforcement de la cohésion sociale. Les plus importantes d'entre elles, qui ont fait l'objet d'un avis favorable du Haut Comité en juillet 1996 et ont été enrichies à la suite d'une étroite concertation avec le mouvement HLM, sont reprises dans la troisième partie de ce rapport consacrée aux propositions du Haut Comité.

II.4. Une insuffisante solvabilisation

II.4.1 Les ménages sont en situation de plus en plus précaire

A l'occasion de la présentation de son rapport d'activité 1996-1997, le mouvement HLM a donné les indications suivantes:

Un ménage sur cinq accueilli dans le parc HLM, entre 1988 et 1992, dispose d'un revenu annuel par unité de consommation inférieur au seuil de pauvreté (33 200F). Au cours de la même période

184 000 familles monoparentales ont été accueillies dans le parc. Si le parc HLM prend sa part de l'accueil des personnes défavorisées celles-ci sont cependant logées selon des formules très diverses:

Répartition des ménages à faibles revenus (jusqu'à 44 000 F/an)	
Propriétaires non accédants	31 %
Propriétaires accédants	13 %
Locataires du secteur HLM	24 %
Locataires du parc privé	23 %
Logés gratuitement	9 %

Source: Les conditions de logement des ménages pauvres en France par François CLANCHE, 3ème congrès de la FEANTSA, Madrid, Novembre 1995.

Cette répartition fait apparaître que le problème de la solvabilisation des ménages à faibles ressources se pose avec autant d'acuité dans le parc public que dans le parc privé.

En outre certains indicateurs généraux donnent la mesure des populations en situation de précarité économique:

Allocataires du RMI	1 000 000 de ménages
Chômeurs	3 000 000 de personnes
Actifs titulaires d'un emploi à temps plein ou à temps partiel	25 590 000
	dont 1 503 000 titulaires d'un emploi précaire
	790 000 CDD
	451 000 contrats aidés
	dont 322 000 CES
	76 000 CEC
	43 000 intérimaires
	219 000 apprentis

II.4.3. Les aides ne sont pas suffisamment solvabilisatrices

Depuis 1990 le loyer de sortie d'un logement financé à l'aide d'un prêt locatif aidé (PLA) a progressé de 9 % sans que les plafonds de loyers de l'APL aient été revalorisés en conséquence. Les augmentations de loyer dans le parc privé n'ont pas non plus donné lieu à des revalorisations de plafonds de loyers pour l'ALS ou l'ALF. En outre, les loyers des surfaces annexes (garages, balcons et terrasses, jardinets privés) ne sont pas pris en compte pour le calcul des aides.

On peut s'agissant de l'APL donner les exemples suivants:

Le niveau moyen de loyer (hors charges) pour un logement de 65m² de surface utile à PARIS, financé à l'aide d'un PLA, s'établit à 2397 F. Le plafond de loyer de l'APL, pour la zone I correspondant à PARIS, est pour un ménage avec un enfant à charge de 2025 F. L'écart est donc de 15%.

Pour le même logement dans les Yvelines, le niveau moyen de loyer mensuel s'établit à 2273 F. Dans ce cas, si le logement est également situé en zone I, le plafond de loyer de l'APL reste à 2025 F, l'écart est donc de 11% toujours pour le même type de ménage .

Enfin, pour le même logement à Toulouse, le loyer mensuel moyen s'établit à 1924 F. Le plafond de loyer en zone II pour un ménage avec une personne à charge est de 1807 F. L'écart est alors de 6 %.

On constate donc, qu'avant réintégration des charges et des loyers annexes, il y a déjà, dans les zones où le marché locatif est tendu, un déficit de solvabilisation par l'APL de 6 à 15%.

Le problème s'aggrave si l'on réintègre les charges car les forfaits de charges, établis dans les années 1982-1983 n'ont pas été actualisés à proportion des fortes hausses observées.

Le Haut Comité se réjouit des chartes récemment négociées par les pouvoirs publics avec EDF et GDF pour la fourniture d'électricité et de gaz aux personnes défavorisées. Il espère vivement la mise en oeuvre d'un accord de même type avec les distributeurs d'eau.

Mais il souhaite que le problème posé par l'insuffisant pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement, tant en ce qui concerne les niveaux de loyer que les charges, soit posé dans son ensemble.

Enfin, il faut être conscient que certaines catégories de personnes ne peuvent pas être solvabilisées, sauf à envisager un taux d'effort "zéro". Il s'agit en particulier des jeunes entre 18 et 25 ans qui ne relèvent plus de l'aide sociale à l'enfance et ne peuvent pas encore avoir accès au RMI et que l'absence totale de ressources prive de tout

accès au logement. Certains d'entre eux pourront connaître des périodes successives d'activité rémunérée puis de chômage. Le problème de la solvabilisation, dans cette hypothèse, se pose en termes de capitalisation des périodes pendant lesquelles ils disposent de ressources et de mutualisation. Sans doute faudrait il envisager un fonds spécifique.

II.5. Une insuffisante Prévention

Le problème de la fragilité des ressources des personnes défavorisées et de l'insuffisant pouvoir solvabilisateur des aides qui leurs sont accordées pour le logement conduit inéluctablement à un accroissement de l'intervention des FSL notamment en ce qui concerne la prévention des expulsions.

II.5.1 Une insuffisante prévention des expulsions

La prévention des expulsions nécessite que soit conduit, le plus en amont possible, un travail de coordination entre les bailleurs, les services sociaux, l'administration et les services de la Justice pour que, dès les premiers impayés de loyer, les FSL puissent être saisis. Lorsqu'une procédure judiciaire est engagée il convient que le juge informe systématiquement les services préfectoraux pour que le relogement de la famille ou des formules de maintien dans les lieux puissent être recherchés.

Le Haut Comité constate qu'aujourd'hui la saisine du FSL est bien souvent trop tardive et que la coordination entre la Justice et les services préfectoraux est souvent inexistante ce qui conduit à prononcer un nombre important de décisions d'expulsions et à requérir le concours de la force publique pour un certain nombre d'entre elles. Chaque fois qu'une expulsion est prononcée, si le concours de la force publique n'est pas accordé, l'Etat est tenu de verser une indemnité au propriétaire. Pour 1995, le montant cumulé de ces indemnités représente 250 millions de francs dont une partie pourrait utilement abonder les ressources des FSL si une prévention correcte des expulsions locatives était assurée.

II.5.2 Un rôle préventif insuffisant des FSL

L'Assemblée Permanente des Présidents de Conseil généraux (APCG) se préoccupe, quant à elle, du fait que les FSL concentrent désormais l'essentiel de leur action au traitement de situations extrêmement dégradées, au détriment du travail de prévention qui devrait être fait plus en amont. De nombreux FSL sont confrontés aux difficultés de familles pour lesquelles une aide a été accordée mais qui, faute de ressources et d'une aide financière suffisante dans la durée, vont de rechutes en rechutes sans espoir de pouvoir jamais assainir leur situation.

II.5.3 Une information insuffisante sur les procédures d'assistance

Beaucoup de ménages ne connaissent pas l'existence du FSL et n'y ont pas d'accès direct. Il semble que nombre de travailleurs sociaux n'aient pas, quant à eux, très en amont, le réflexe de la saisine du FSL. De nombreux accédants en difficulté ne connaissent pas l'existence du Fonds d'Aide aux Accédants en Difficulté (FAAD). Enfin, dans bien des cas, les travailleurs sociaux surchargés de tâches bureaucratiques ne sont plus en mesure d'aller au devant des familles et de dépister suffisamment en amont les difficultés liées au logement.

S'agissant de l'urgence à Paris, le numéro vert instauré pour les sans-abri s'est révélé générateur de profondes déceptions dans la mesure où, perpétuellement surchargé et inaccessible, il n'a pas permis

d'assurer l'accès des personnes qui en avaient besoin aux places d'hébergement par ailleurs disponibles.

II.5.4 Une certaine ambiguïté de la notion d'accompagnement social

Pour prévenir l'exclusion du logement, les associations jouent un rôle tout à fait primordial à travers l'accompagnement social. Leurs missions doivent cependant être clarifiées pour éviter des risques d'essoufflement et d'échec.

L'accompagnement social lié au logement - et financé comme tel par les FSL - ne peut se substituer à l'ensemble d'une démarche d'insertion qui reste le fait de travailleurs sociaux formés à cet effet.

Les associations ne peuvent se substituer aux bailleurs pour la gestion d'un parc. Elles doivent, d'autre part, recevoir une aide spécifique pour la gestion locative. Enfin, une famille qui vient d'accéder à un logement autonome ne doit pas être, du jour au lendemain, privée de tout recours à un travailleur social, au motif qu'elle ne relève plus de l'accompagnement social lié au logement et n'est pas connue des assistantes sociales polyvalentes de secteur. Le parcours résidentiel de la famille et l'accompagnement social qui y correspond doit être organisé de manière à assurer la continuité.

II.6 L'absence d'un échelon territorial pertinent pour conduire les politiques d'habitat

II.6.1 La commune n'est pas un échelon adapté à la conduite de politiques d'habitat

Le dernier des obstacles identifiés par le Haut Comité est d'une grande importance. Il s'agit de l'absence d'un échelon territorial pertinent pour conduire les politiques d'habitat. La responsabilité du logement de personnes défavorisées ne peut, en effet, être laissée à la seule responsabilité des communes. Au sein d'une même agglomération les communes les plus dynamiques en matière de logement social sont pénalisées par des communes voisines dont l'inertie en ce domaine est délibérée.

Il faut donc, tant en ce qui concerne la programmation de logements sociaux que leurs attributions, parvenir à définir, au niveau des bassins d'habitat, une instance dotée d'un pouvoir de décision et d'exécution.

A cet égard l'amendement qui avait été proposé par le rapporteur de la commission de la production et des échanges lors de l'examen du projet de loi pour le renforcement de la cohésion sociale, visant à créer des conférences intercommunales par bassin d'habitat présentait un grand intérêt en matière d'attributions de logements sociaux.

Pour assurer une offre de logements suffisante et dont la charge soit équitablement répartie entre les collectivités territoriales il faut, en outre, qu'une instance puisse être dotée d'un pouvoir de décision au niveau de l'agglomération et se substituer, le cas échéant, à la défaillance des partenaires normaux.

II.6.2 Le soutien de l'Etat aux communes ne tient pas suffisamment compte de leur effort en matière de logement social

Pour remédier aux inconvénients de la situation actuelle, il faut au minimum mieux répartir le soutien de l'Etat en faveur des communes qui font un réel effort en matière de logements des défavorisés. Les mécanismes actuels, en effet, n'engendrent aucune incitation, seule la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU) qui représente 3 à 4 milliards de francs est répartie en tenant compte de l'effort de logement social, la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) qui, elle, représente 100 milliards de francs est répartie sans tenir aucun compte de ce critère.

-III-

LES PROPOSITIONS DU HAUT COMITE

Les propositions qui suivent sont d'importance inégale. Certaines n'ont pas de coût budgétaire pour la collectivité; d'autres, au contraire, liées à une meilleure solvabilisation des personnes défavorisées pour leurs dépenses de logement ou au renforcement des actions de prévention des FSL, ont un coût budgétaire et imposent un recours à la solidarité nationale.

Elles doivent donc être examinées à la lumière de quelques principes fondamentaux rappelés dans le rapport établi, en 1992, à la demande du premier ministre, pour la préparation du XIème plan:

"Le logement représente un enjeu de société fondamental, tant il conditionne l'ensemble des autres aspects de la vie des femmes et des hommes :

- l'impossibilité d'accéder à un logement, ou l'accès à un logement trop médiocre ne permet pas l'accès aux autres droits des habitants; un vrai logement est indispensable à chacun pour vivre dans la dignité; assurer le droit au logement est ainsi devenu un devoir social dans une société développée comme la nôtre qui a inscrit ce droit dans la loi;

- la possibilité d'un parcours résidentiel doit être assurée pour que les familles n'aient pas le sentiment d'être "assignées à résidence", dans des logements qui ne leur conviennent pas, sans perspectives d'amélioration, jusqu'à se sentir exclues de l'évolution d'ensemble de notre société dont le modèle demeure la mobilité ascendante."

Le logement n'est donc pas un bien économique ordinaire et l'Etat se doit de réguler les conséquences du libre jeu des lois du marché et de la confrontation de l'offre et de la demande, à fortiori lorsque l'offre est insuffisante et que la demande n'est pas solvable.

Tous les débats qui ont eu lieu autour du projet de loi pour le renforcement de la cohésion sociale ont mis en évidence qu'entre l'insertion et l'exclusion, il y avait toujours une étape décisive: la perte du logement.

L'Etat se doit donc d'assumer ses fonctions de garant de la solidarité nationale, qu'il s'agisse d'animer une politique globale du logement, de mobiliser les différents acteurs de sa mise en oeuvre, ou de consentir un effort budgétaire suffisant.

Comment admettre que la croissance constante du Produit Intérieur Brut, signe de l'enrichissement de la nation, s'accompagne d'une diminution, elle aussi constante, de la part de cette richesse consacrée au logement, notamment des plus défavorisés.

Il ne peut être envisagé de lutter efficacement contre l'exclusion sans un effort d'une ampleur suffisante en faveur du

logement. Cet effort doit être considéré comme préventif car l'exclusion, en elle même, a un coût très supérieur.

L'échelle des moyens supplémentaires qu'il faudrait consacrer à une meilleure solvabilisation des ménages défavorisés - notamment par une revalorisation des plafonds de loyers des aides personnelles- à un abondement des ressources des FSL - dont les tâches seraient cependant allégées en cas de meilleure solvabilisation -, à un ensemble d'allègements fiscaux destinés à rendre moins onéreuse la production et la réhabilitation de logements sociaux, peut être estimée à 4 milliards de Francs. Le dégagement de moyens financiers de cet ordre correspondrait à un retour à un niveau de 1,75 % de part de PIB consacré au logement.

PROPOSITIONS PAR DOMAINES

III.1 Connaissance de l'Offre et de la Demande

- Mettre en oeuvre la proposition du Rapport du CNIS sur les statistiques de logement sur la mise en place d'un système permanent d'évaluation des effets des aides au logement avec la production d'un rapport annuel d'évaluation.
- Développer, comme le suggérait ce rapport, un outil d'actualisation des revenus et des dépenses pour se loger qui permette en particulier d'actualiser les "taux d'effort" en normalisant leur définition. Développer des recherches sur les liens entre intégration sociale et organisation de l'habitat.
- Exploiter régulièrement, au niveau des bassins d'habitat les bilans d'occupation sociale des organismes.

- Suivre systématiquement, au niveau des services de l'Etat dans le département, l'utilisation des divers contingents de réservataires. Organiser le suivi systématique des logements financés en PLATS.

- Pour le parc privé, améliorer le suivi des Opérations Programmées de l'Habitat (OPAH) et des Programmes Sociaux Thématiques (PST), exploiter les données au niveau régional et national. Mieux suivre l'occupation des logements conventionnés dans le parc privé rénovés avec l'aide de l'ANAH.

- Utiliser, sous certaines conditions, le fichier de la taxe d'habitation pour actualiser, en période intermédiaire, les données du recensement sur la vacance.

- Recréer un observatoire ou redonner à l'INSEE la mission et les moyens de recueillir les données autrefois suivies par le Centre d'Etudes sur les Revenus et les Coûts (CERC) pour apprécier de manière régulière par région et, si possible, par type de bassin d'habitat, les ressources des ménages et leur taux d'effort s'agissant du logement et des charges.

III.2 Adaptation de l'offre

- Conduire la politique d'offre de logement social en distinguant les logements à bas loyer destinés aux personnes qui n'ont pas d'autre problème social qu'un problème de ressources et les logements d'insertion destinés aux personnes qui cumulent les handicaps et relèvent d'un accompagnement social.

- maintenir un effort pluriannuel de mise sur le marché de logements destinés aux ménages à faibles ressources qu'il s'agisse de construction neuve ou d'acquisition amélioration, le rythme souhaitable paraît être de 40 000 par an.

- rechercher les moyens de produire les logements financés à l'aide de PLA ou de PLATS avec un niveau de loyer de sortie moins élevé, en assouplissant, notamment, les normes trop contraignantes, en autorisant, le cas échéant, sans versement compensatoire, lorsqu'il s'agit de la réalisation de logements d'insertion, les dépassements du plafond légal de densité (PLD) et de coefficient d'occupation du sol (COS).

-Mobiliser les ressources du parc privé

En décourageant la vacance systématique par la suppression de la dispense de la taxe d'habitation sur les logements vacants (art 1407 du Code Général des Impôts), en la subordonnant à une impossibilité réelle de louer. La recette ainsi dégagée pourrait être affectée à des mesures en faveur des propriétaires qui remettent sur le marché leurs logements vacants, selon des modalités définies au plan national, notamment sous forme de conclusion de baux à réhabilitation ou par l'intermédiaire d'associations. Appliquée avec discernement, cette mesure favoriserait sans nul doute la nécessaire prise de conscience du nombre de logements déclarés vacants alors que s'accroît le nombre de personnes et de ménages sans toit.

Pour atteindre sa pleine efficacité cette mesure doit s'accompagner d'un effort accru d'information des propriétaires sur les aides qui peuvent leur être apportées tant pour le financement des travaux de rénovation que pour l'assistance à la gestion locative. Les Agences Immobilières à Vocation Sociale ou les associations spécialisées peuvent apporter une aide précieuse en la matière .

Une aide de ce type est, par nature, beaucoup plus efficace pour garantir les propriétaires contre le risque des impayés de loyers que l'autorisation donnée par la CNIL à une société privée d'exploiter un fichier informatique nominatif des incidents de paiement locatif. Le Haut Comité a saisi le premier ministre pour lui faire part de son émotion devant la création d'un fichier de ce type et pour lui demander qu'à l'occasion de l'adoption du projet de loi sur le renforcement de la cohésion sociale une disposition législative soit introduite pour éviter que les difficultés des plus démunis dans l'exercice de leurs droits fondamentaux puissent donner lieu à une quelconque exploitation commerciale.

- Revaloriser dans certaines zones le niveau des loyers conventionnés lorsqu'il existe un écart trop important entre ce niveau et celui des loyers du marché pour que le conventionnement soit attractif.
- Etendre à tout le parc privé les possibilités de conventionnement.

- Encourager la procédure des baux à réhabilitation en les exonérant, notamment, de la taxe de publicité foncière. Ne pas inclure dans les revenus fonciers les loyers et prestations de toute nature perçus par le bailleur. Clarifier le régime fiscal applicable aux travaux effectués au départ du bail par le preneur et qui, en fin de bail, bénéficient au bailleur.

- Recentrer éventuellement les aides de l'ANAH sur les seuls logements conventionnés

- Rappeler régulièrement aux professionnels de l'immobilier que, même en cas de mutation, les logements conventionnés à la suite d'une aide de l'ANAH doivent être reloués dans les limites du loyer conventionné.

- Prendre un décret d'application pour le stationnement des gens du voyage

Un décret d'application est nécessaire pour que les dispositions de la loi du 31 mai 1990 soient effectives. Il faut, en effet:

désigner la personne responsable pour initier le schéma départemental d'accueil des gens du voyage;

prescrire un délai limite pour l'approbation de ce schéma et d'éventuelles sanctions;

désigner soit l'Etat, soit le département, soit conjointement l'Etat et le département comme responsables de la mise en oeuvre du schéma;

instaurer une aide au fonctionnement des aires d'accueil notamment pour permettre aux communes d'en assurer le gardiennage car le coût de fonctionnement des aires se révèle être pour certaines communes un obstacle incontournable.

- Intégrer la programmation dans des réflexions d'aménagement d'ensemble

Mieux prendre en compte les phénomènes de décohabitation et de mono-parentalité dans la programmation.

- Intégrer la réflexion sur les transports collectifs dans toute réflexion sur l'implantation de logements à fortiori lorsqu'ils sont destinés aux familles démunies.

III.3 Renforcer la transparence et l'équité des attributions

- Conclure des accords collectifs entre représentants de l'Etat et des bailleurs pour définir au niveau des bassins d'habitat des procédures d'attribution concertées avec un engagement quantitatif annuel de logement des personnes défavorisées.

- Instaurer, pour les demandes de logements sociaux, un numéro d'enregistrement unique par département ou mieux par bassin d'habitat pour en avoir une connaissance précise en évitant les doubles comptes.

- Associer les élus locaux à la politique des attributions au sein de conférences intercommunales du logement.

- Publier régulièrement des bilans d'occupation par organisme bailleur et par quartier.

- Instaurer par la loi, pour les exclus de fait du droit au logement, une possibilité de recours après un certain délai d'inscription comme demandeur de logement.

III.4 Mieux solvabiliser les ménages

- Revaloriser les plafonds de loyers de l'ensemble des aides au logement.
- Supprimer le délai de carence d'un mois pour le bénéfice de l'APL
- Prendre en compte la charge des loyers annexes (garages, balcons, jardins privatifs).
- Revaloriser les forfaits de charges.
- Mettre en place une aide au logement spécifique pour les jeunes démunis de toutes ressources.

III.5 Renforcer les actions de prévention pour limiter les expulsions

- Garantir en cas d'application de la clause résolutoire une saisine automatique des services compétents dans le cadre du Plan Départemental pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) afin de permettre leur intervention suffisamment en amont pour le maintien dans les lieux ou le relogement des personnes concernées. A cette fin, il conviendrait d'insérer un alinéa supplémentaire à l'article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 (J.O. du 8 juillet 1989).

Cet article est aujourd'hui libellé de la manière suivante:

" Toute clause prévoyant la résiliation de plein droit du contrat de location pour défaut de paiement du loyer ou des charges aux termes convenus ou pour non versement du dépôt de garantie ne produit effet que deux mois après un commandement de payer demeuré infructueux.

"Le juge saisi par le locataire avant l'expiration du délai prévu à l'alinéa précédent, peut accorder des délais de paiement dans les conditions prévues aux articles 1244-1 à 1244-3 du code civil.

"Pendant le cours des délais ainsi accordés, les effets de la clause de résiliation de plein droit sont suspendus; ces délais et les modalités de paiement accordées ne peuvent affecter l'exécution du contrat de location et notamment suspendre le paiement du loyer et des charges.

"Si le locataire se libère dans le délai et selon les modalités fixées par le juge, la clause de résiliation de plein droit est réputée ne pas avoir joué; dans le cas contraire elle reprend son plein effet.

"Le commandement de payer reproduit à peine de nullité les dispositions des alinéas précédents, ainsi que du premier alinéa de l'article 6 de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre

du droit au logement, en mentionnant la faculté pour le locataire de saisir le fonds de solidarité pour le logement."

Le Haut Comité suggère d'insérer après le 4ème alinéa l'alinéa suivant:

"Après l'expiration du délai prévu au premier alinéa, le juge, saisi par le bailleur, d'une demande tendant à constater l'acquisition de la clause résolutoire et à ordonner l'expulsion, ne peut statuer qu'un mois après la délivrance de l'assignation qui aura été simultanément notifiée au Préfet du département. Dans ce délai, le Préfet doit saisir les services compétents afin de mettre en oeuvre, s'il y a lieu, les dispositions du Plan Départemental d'Action pour le logement des Personnes Défavorisées. Avant la date prévue pour l'audience, le Préfet communiquera au tribunal tous éléments lui permettant de statuer sur la clause résolutoire qui, à défaut, sera acquise de plein droit."

En outre, dans la mesure où, conformément à l'article 24 de la loi du 6 juillet 1989, le commandement à payer doit désormais mentionner la faculté pour le locataire de saisir le F.S.L, il convient soit d'harmoniser les règles de saisine des F.S.L. en autorisant, dans tous les départements, la saisine directe par les ménages; soit de mentionner sur le commandement que, dans certains cas, la saisine n'est possible que par l'intermédiaire d'un travailleur social.

- Insérer au sein des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées des chartes départementales de prévention des expulsions. Celles-ci devraient notamment prévoir, pour les bailleurs, l'engagement de recourir au dialogue préalable à toute mesure judiciaire ainsi qu'à l'intervention éventuelle des conciliateurs et leur donner la possibilité de saisir le Préfet, responsable de la mise en oeuvre du plan, de tout impayé locatif dès lors que celui-ci dépasse deux mois de loyer.

- Permettre aux représentants des associations d'accompagner les personnes en procédure d'expulsion au tribunal d'instance et d'y intervenir.

- Transférer au FSL la ligne de crédits évaluative du budget du Ministère de l'Intérieur pour l'indemnisation des propriétaires, en cas de refus du concours de la force publique.
- Clarifier le statut des sous-locataires et des occupants d'hôtels meublés.
- Renforcer l'information des administrateurs de biens, huissiers de justice, établissements financiers, sur l'existence des FSL, leurs domaines d'intervention et le rôle des Fonds d'Aide aux Accédants en Difficulté lorsqu'ils existent.

III. 6 Définition d'un échelon territorial pertinent pour la conduite des politiques d'habitat

- Un échelon intercommunal correspondant au bassin d'habitat doit être chargé de l'élaboration et de la mise en oeuvre des politiques locales de l'habitat. Cet échelon serait chargé de mettre au point des procédures contractuelles pour l'élaboration et la mise en oeuvre des programmes locaux de l'habitat (PLH). Il serait également chargé du suivi de la mise en oeuvre des protocoles d'occupation du patrimoine social (POPS) et des règlements départementaux d'attribution lorsqu'ils existent.

En cas de défaillance des acteurs locaux le représentant de l'Etat serait fondé, pour ce même échelon territorial, à mettre en oeuvre des procédures de substitution du type de celle des Programmes d'Intérêt Général permettant d'adapter l'offre de logements à la demande locale de ménages défavorisés, dans le respect des objectifs de mixité de peuplement.

C'est à ce même échelon intercommunal, correspondant au bassin d'habitat, que devraient être mises en place les conférences, pour l'instant communales ou intercommunales, du logement prévues par la circulaire du 26 avril 1994 et rendues obligatoires pour les zones urbaines sensibles par la loi n°96-987 du 14 novembre 1996 (article L-441-2-1 du code de la construction et de l'habitation). Ces conférences qui rassemblent l'ensemble des partenaires concernés sont chargées

d'élaborer des chartes communales ou intercommunales, compatibles avec le règlement départemental des attributions, définissant des objectifs généraux et quantifiés et d'évaluer régulièrement l'occupation du parc HLM par quartiers. Ces chartes prévoient la possibilité de mettre en place une gestion partagée des contingents communaux et préfectoraux. le Haut Comité souhaite, pour chaque bassin d'habitat, la généralisation de conférences intercommunales du logement.

- Parallèlement à la création d'un tel échelon intercommunal compétent pour la mise en oeuvre locale de la politique de l'habitat, il est indispensable de mieux tenir compte pour la répartition des dotations de l'Etat de l'effort des communes pour le logement des plus démunis. La répartition de la Dotation Globale de Fonctionnement doit, en particulier, impérativement tenir compte de ce critère.

-0-

CONCLUSION

Pour rendre effectif le droit au logement dans notre pays il faut, à la fois, dégager des ressources supplémentaires et mettre en évidence avec lucidité le processus d'appauvrissement qui touche de nombreuses familles; les différents acteurs, au premier rang desquels la puissance publique, pourront ainsi préciser les moments et les moyens de leur intervention.

Il convient d'établir une claire distinction entre les personnes et les familles dont la seule difficulté est le manque de ressources et celles qui cumulent d'autres handicaps d'insertion sociale et culturelle. Les premières sont capables d'autonomie et peuvent concevoir un projet personnel, familial, social ou professionnel. Les autres ont besoin, au moins temporairement, d'une aide et d'un soutien extérieurs.

Les membres du Haut Comité réaffirment que le logement est un produit de première nécessité et que des réponses appropriées doivent donc être apportées à ces deux types de problèmes.

Pour les familles et les personnes dont le seul handicap est économique, le respect du droit au logement nécessite, en priorité, la revalorisation des aides personnelles. Des mesures doivent également être prises pour accroître quantitativement et qualitativement l'offre de logements sociaux que ce soit en adaptant le parc HLM aux ressources et aux dimensions des familles, ou en mobilisant les logements du parc privé.

Pour les ménages qui cumulent les handicaps de revenus avec d'autres difficultés d'ordre personnel, familial, social et culturel une politique plus globale est nécessaire. L'offre d'un logement adapté doit être complétée par une offre de soutien et d'accompagnement social.

Face à ces besoins, un véritable engagement de tous les acteurs - investisseurs propriétaires privés, bailleurs sociaux, associations et travailleurs sociaux- est nécessaire. Il ne peut résulter que d'une réelle volonté politique impliquant les collectivités territoriales et les représentants locaux des pouvoirs publics et permettant de dégager des ressources financières suffisantes.

Les membres du Haut Comité réaffirment que l'Etat doit être le garant du droit au logement car il a seul la capacité d'intervention permettant de corriger les conséquences des lois du marché lorsque celles-ci aboutissent à priver les plus démunis d'un juste accès à leurs droits.

La mise en oeuvre du droit au logement est l'un des piliers de la lutte pour le renforcement de la cohésion sociale. Elle est au coeur du combat permanent pour le respect de la dignité de chaque personne et l'accès de tous à une véritable citoyenneté. C'est dans cette perspective que les membres du Haut Comité ont conduit leurs travaux et rédigé le présent rapport annuel.

-0-