



**6<sup>ème</sup> RAPPORT**

*du*

**HAUT COMITE  
POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES**

**« LE LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES**

**A L'EPREUVE DE L'APPLICATION DE LA LOI »**

**2000**

INTRODUCTION .....	4
I - VOLET LOGEMENT LOI EXCLUSION.....	7
I - 1 - MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT.....	7
I - 2 - La Prévention des expulsions. ....	12
I - 3 - LA LUTTE CONTRE L'INSALUBRITE ET LA PRECARITE DANS L'HABITAT.....	22
I - 4 - L'ACCROISSEMENT DE L'OFFRE DE LOGEMENTS. ....	25
I - 5 - LA REFORME DES ATTRIBUTIONS.....	30
II - DE L'ACCUEIL DES SANS ABRI AU LOGEMENT AUTONOME .....	34
II - 1 - LES SANS ABRI ET L'ACCUEIL D'URGENCE .....	34
II - 2 - L'HEBERGEMENT ET LE LOGEMENT TEMPORAIRE. ....	37
II - 3 - LES SOUS-LOCATIONS ET LES MEDIATIONS .....	40
III L'intercommunalité et l'habitat.....	42
III.1 DEVELOPPEMENT DE L'INTERCOMMUNALITE .....	42
III.2 LA REGION PARISIENNE ET SES PARTICULARITES .....	43
IV - AVIS DU HAUT COMITE.....	46
IV.1 la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.....	46
IV.2 Projet de loi de solidarité et de renouvellement urbains. ....	47
IV.3 les gens du voyage, .....	48
V - LES PROPOSITIONS DU HAUT COMITE.....	49
V - 1 ANCIENNES PROPOSITIONS DU HAUT COMITE .....	49
V - 2 - LES NOUVELLES PROPOSITIONS .....	51
ANNEXES .....	57
La loi du 5 juillet 2000 sur l'accueil et le stationnement des gens du voyage.....	57
AVIS DU HAUT COMITE SUR LE PROJET DE LOI RELATIF A LA SOLIDARITE ET AU RENOUVELLEMENT URBAINS. ....	63
LISTE DES AUDITIONS DU HAUT COMITE .....	68
LISTE DES DEPLACEMENTS DU HAUT COMITE .....	69

## INTRODUCTION

La mission du Haut Comité est de faire toute proposition utile sur l'ensemble des questions relatives au logement des personnes défavorisées.

Le Haut Comité donne son avis sur toute question dont le Gouvernement le saisit et il élabore chaque année un rapport qu'il remet au Président de la République et au Premier Ministre. (Décret du 22 Décembre 1992).

Il procède par auditions, rencontres et déplacements sur le terrain, en fonction des centres d'intérêts qu'il choisit d'étudier.

Le présent rapport est le résultat de l'activité du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées depuis Novembre 1999 ainsi que la présentation de nos propositions.

Le 12 Novembre 1999 Xavier Emmanuelli Ancien Ministre a été renouvelé à la présidence du Haut Comité

six membres ont vu leur mandat renouvelé pour une période de trois ans

- ♦MM. Jérôme Bignon - Avocat, Vice Président du Conseil Général de la Somme, Maire de Bermesnil,
- ♦Jean Michel Bloch-Lainé - Président de l'UNIOPSS, Inspecteur des Finances,
- ♦Michel Carvou - Délégué Général Fondation Abbé Pierre,
- ♦Marie Dumas - Ancienne Présidente des Restos du Cœur,
- ♦Françoise Hostalier - Ancien Ministre, Inspecteur Général de l'Education Nationale, Conseiller Régional du Nord Pas de Calais,
- ♦ M. Frédéric Pascal - Administrateur de Sociétés HLM ;Ancien Président de la SCIC (société centrale immobilière de la caisse des dépôts)

enfin huit nouveaux membres ont été nommés pour une période de trois ans :

- ♦Paul Bouchet - Président ATD QUART Monde,
- ♦Claude Fiori - Secours Populaire Français Attaché de Direction Générale, Membre du Bureau National,
- ♦Gildas le Gonidec de Kerhalic - Président de l'U.N.P.I.,
- ♦Guy Janvier - Maire de Vanves (92), Délégué Interministériel à la Famille par intérim ,
- ♦Marie Françoise Legrand - Présidente EMMAUS PARIS Directrice administrative Groupe Richelieu,
- ♦Nicole Leguy - Directrice Centre d'Action Sociale Protestant,
- ♦Paul Louis Marty - Délégué Général UNION HLM,
- ♦Jack Ralite - Ancien Ministre , Sénateur Maire d'Aubervilliers.

Conformément aux conclusions du 5<sup>ème</sup> rapport « Le Besoin de Cohérence dans la politique du logement » remis au Président de la République le 20 Juillet 1999, les membres du Haut Comité ont mené leurs travaux autour de quatre axes :

- le suivi de l'application du volet logement de la loi exclusion avec des déplacements des membres du Haut Comité dans plusieurs départements.
- l'étude des types d'offres d'habitat proposés aux personnes en difficulté, de l'urgence au logement temporaire.

- l'habitat et l'intercommunalité en concentrant notre regard sur la région Ile de France.

- le suivi et la remise d'avis sur les projets de loi et questions sur lesquels le Gouvernement nous a saisi ou qui ont préoccupé le Haut Comité.

Le contexte de cette année est paradoxal pour le logement des personnes défavorisées. La conjoncture économique favorable permet de voir une diminution du nombre de chômeurs, une légère diminution d'allocataires d'aides au logement et de noter une relance évidente de la construction.

Pourtant, cette embellie ne semble pas toucher la frange de population la plus défavorisée. L'impression est même au contraire de voir exacerbés les sentiments d'exclusion et de rejet de certains ménages.

Le nombre de bénéficiaires des minimas sociaux ne diminue pas, l'accès au logement locatif privé ou public ne semble pas s'améliorer, la construction de logements sociaux, au contraire du reste du secteur immobilier, ne donne pas de signe de renversement de la tendance à la baisse constatée depuis plusieurs années.

La situation de certains ménages provoque des réactions dont on a du mal à mesurer l'ampleur mais dont on perçoit les effets : augmentation voire organisation systématique de squat, refus de certaines familles d'attribution de logements sociaux dans des quartiers dégradés ou dévalorisés.

Réticences accentuées des collectivités locales pour répondre à des besoins d'hébergement ou de logement pour des ménages fragilisés.

Le bilan du volet logement de la loi contre les exclusions examiné dans le premier chapitre du rapport rend compte des mêmes contrastes.

Indiscutablement les outils de la loi sont mis en œuvre avec des degrés divers d'implication. Les acteurs de terrain, services de l'Etat, du Conseil Général, des associations, d'autres partenaires ont acquis des savoir faire et ont appris à travailler en partenariat depuis la loi de 90.

Les réformes de 98 de la loi contre les exclusions sont largement soutenues.

Pourtant le bilan reste bien contrasté pour plusieurs raisons :

- les réformes les plus importantes sont structurelles et exigent de nombreuses concertations, discussions, évolutions.

- les outils même lorsqu'ils sont mis en œuvre avec un engagement certain des acteurs, finissent par se heurter à des problèmes de masse ou tout au moins d'un flux ininterrompu qui tend à décourager ces acteurs, faute de créer des perspectives plus ambitieuses.

- l'intercommunalité soutenue maintenant par la majorité des élus est une conception novatrice quant à ses nouveaux champs de compétence. L'habitat en particulier semble le domaine le plus délicat à aborder dans ces nouvelles responsabilités.

L'objectif de tous ces dispositifs est un retour au droit commun qui intègre les diverses composantes de la société et de sa population.

L'action en faveur des personnes défavorisées ne peut donc être conçue, à nos yeux, que pour pallier plus ou moins provisoirement aux difficultés d'accès à un hébergement pérenne ou à un logement autonome.

La connaissance des dispositions légales est nettement insuffisante .

Cette loi est complexe et demande des outils pédagogiques performants et une mobilisation accrue des responsables politiques nationaux et départementaux, des administrations et du secteur associatif.

La précarisation et l'insécurisation d'une partie croissante de la population y compris chez les actifs salariés imposent d'assouplir des règles, d'adapter les dispositifs à cette évolution et d'en combattre les effets qui menacent l'indispensable droit au logement et le droit à l'habitat qui doivent rester des priorités de l'action publique.

Le logement doit demeurer, ou devenir pour ceux qui en sont dépourvus, le lieu de sécurisation, d'insertion et de garantie de l'intégrité familiale. Ce lieu doit permettre l'autonomie personnelle et l'intégration dans la vie sociale.

Cet objectif doit être une préoccupation fondamentale des responsables politiques et sociaux.

## **I - VOLET LOGEMENT LOI EXCLUSION**

### **I - 1 - MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT.**

*I - 1 - 1 - Plans départementaux d'action pour le logement des Personnes défavorisées.*

La loi contre les exclusions n'a pas touché au socle des plans départementaux en y laissant la responsabilité à l'Etat et au Département.

Des précisions importantes ont été apportées suite au bilan effectué début 1998. La durée des plans d'un minimum de 3 ans a été bien accueillie dans les départements, d'une part elle a inscrit ceux-ci dans une continuité et d'autre part elle a permis de réactualiser certains plans reconduits chaque année, sans négociation avec parfois des aménagements ponctuels ou à la marge.

La concertation mise en place avec les acteurs départementaux a permis de redéfinir des missions, des priorités. Globalement les HLM, les CAF et les Associations ont été davantage consultés que dans la période précédente.

La représentation obligatoire d'associations d'insertion ou de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement au niveau du Comité de pilotage (du C.D.H. également) a permis une meilleure prise en compte des remarques du secteur associatif.

Il est à souligner que certains départements ont reconnu comme représentatif des collectifs ou regroupements d'associations. La dizaine de départements qui n'ont pas de représentation associative doivent sans doute élargir la notion trop restrictive de leur définition d'association d'insertion ou de défense des personnes en situation d'exclusion.

La désignation d'instances locales prévue par la loi est diversement appliquée. Certains départements rechignent à confier à des instances infra-départementales des compétences du F.S.L. (accès, maintien et accompagnement social).

La création de communautés d'agglomérations et de conférences intercommunales en cours devrait néanmoins accélérer cette réorientation que le Haut Comité soutient. L'apport de la proximité dans le traitement des dossiers est positif grâce à une meilleure connaissance des situations.

Les services de l'Etat et ceux du département s'inscrivent majoritairement de façon active dans cette actualisation. La concertation large et parfois approfondie dans certains départements visités (Allier, Pas de Calais, Pyrénées Atlantiques, Savoie.....) explique le processus assez long de réécriture du plan.

#### *I - 1 - 2 L'évaluation qualitative des besoins*

La loi met l'accent dans les plans départementaux sur les outils d'observation et sur le partenariat pour

- .Connaître la situation des familles défavorisées.
- .Connaître les ménages exclus du logement.
- .Définir les besoins.

- .Coordonner l'ensemble des moyens financiers et budgétaires
- .Arrêter les orientations pour produire une offre adaptée.
- .Développer des actions spécifiques en réponse aux problèmes identifiés d'exclusion du logement.

La mise en place d'observatoires du logement est donc soutenue et plusieurs départements se sont engagés dans la création de telles instances ou dans le regroupement des moyens au niveau local ou départemental.

### *1-1 - 3 L' exemple de la SAVOIE*

Dans un département où L'Etat et le Conseil général se sont engagés activement dans la mise en place des outils de la loi, la DDE organise chaque année depuis 4 ans une analyse d'environ 1300 à 1500 demandes de logement de personnes défavorisées recensées auprès

- .Du fichier préfectoral des demandeurs prioritaires
- .Des associations gestionnaires des structures de type résidence sociale, hôtel social ,CHRS, AIVS
- .Du service départemental d'accueil et d'orientation (SAOD)

Les résultats de cette étude doivent servir à réajuster les orientations du plan.

L'association gestionnaire du FSL vient de recruter un chargé d'études statistiques ,mis à disposition de la DDE avec un cofinancement du poste.

Les études ont délivré déjà de nombreux résultats :

- . Le nombre de personnes ayant des ressources largement inférieures au plafond PLA reste stable, près de 50% sont sous les plafonds PLAI (PLA -20%)
- . L'offre locative privée à bon marché tendant à diminuer, l'écart se creuse entre la demande stable et l'offre qui s'amenuise.
- . La relance économique remet sur le marché des demandeurs salariés mais leur précarité de statut alimente le flux des demandeurs au FSL
- . Un noyau dur(250 personnes) est en attente de solution depuis plus de 2 ans et impose la recherche de solutions individuelles et adaptées
- . La progression de familles monoparentales(38% de l'étude) la fréquence de séparations de couples obligent d'adapter les structures d'hébergement lorsqu'une solution logement ne peut être proposée.

L'actualisation du PDALPD tient compte de cette étude et des constats cités.

La ville de CHAMBERY est citée en exemple pour son engagement volontaire dans les dispositifs de connaissance(centralisation des demandes HLM en un lieu unique avec étude personnalisée des dossiers) mais aussi pour les réponses apportées en terme de logements adaptés.

La grande majorité des PLAI de SAVOIE sont réalisés sur CHAMBERY. Leur répartition privilégie un principe de mixité sociale y compris dans le centre ville historique.

La connaissance des situations a permis au Conseil Général d'appréhender un sujet particulier tel que le logement des saisonniers.

Ces derniers rencontrent quand ils ne sont pas de SAVOIE de sérieuses difficultés pour se loger.

Dès 1995 le services de l'Etat et du Conseil Général ont décidé d'étudier le dossier et de partager les expériences qui ont abouti à la nécessité d'élaborer des réponses concertées.

Des propositions ont été émises dont une partie viennent d'être reprises récemment par le gouvernement.

Une OPAH thématique sous l'égide du département vient d'être lancée.

#### *1- 1- 4 - Les règles d'accès au F.S.L. ont été modifiées par la loi -*

- La condition de résidence préalable dans le département est rendue impossible par la loi. Un tiers des départements se voit obligé d'introduire cette modification dans leurs pratiques ou leur règlement. - La possibilité de saisine directe par les usagers n'est respectée qu'à 50% dans les départements. La crainte de dossiers mal remplis, de pièces manquantes est toujours évoquée. . Si l'on peut certes entendre ces



raisons, elles ne peuvent en aucun cas justifier un non respect de la loi. Les services départementaux du F.S.L. doivent s'adapter, quitte à modifier ou créer des modalités de soutien au montage du dossier. . En plus du caractère obligatoire de respect de la loi, il en va également du respect de la personne et de sa responsabilisation. . . Si cette pratique entraîne des inconvénients administratifs, ils nous semblent surmontables au vu des résultats des départements qui l'ont intégrée.

- l'instruction systématique des demandes s'inscrit dans la même logique et a été très largement adoptée par les départements.

- Le délai de 2 mois pour statuer sur une demande impose à un tiers des départements d'apporter des corrections et des améliorations à leur dispositif pour répondre à cette exigence. Il en est de même pour la motivation des refus. Cet effort imposé nous semble devoir être contrôlé.

#### Dépenses des Fonds de Solidarité Logement (en millions de francs)

	1995	1996	1997	1998
Aides au maintien (impayés de loyers)	336,8	339,9	338,6	395
Aides à l'accès dans les lieux	321,2	382,3	401,5	461
Paiement de garanties (impayés)	22,4	30,4	36,8	46
Copropriétaires occupants				3
A.S.L.L. <sup>(1)</sup>	171,0	202,4	209,5	242
Gestion locative	8,4	10,6	13,2	12
Subventions aux associations	20,1	30,2	37,2	38
Fonctionnement	80,2	98,7	108,1	121
Dépenses totales	965,6	1 099,7	1 148,8	1 322
dont aides <sup>(2)</sup>	880,4	996,1	1 036,8	1 197

Source Secrétariat d'Etat au Logement.

NB : les chiffres figurant dans ce tableau sont les décaissements de trésorerie et non les dépenses décidées lors des réunions des instances de décision.

Les données 1998 sont provisoires.

(1) Accompagnement social lié au logement

(2) Total des dépenses des FSL non compris les frais de fonctionnement et les dépenses diverses.

### I - 1 - 5 - Expérience des Pyrénées Atlantiques.

Création d'un Bureau d'Accès et de Maintien au Logement (B.A.L.).

Mise en place en 1992 pour conduire le programme d'action arrêté par le plan départemental pour le logement des personnes défavorisées,, le B.A.L. (animé par les deux PACT du département , Béarn et Pays Basque) est le dispositif centralisateur du PDALPD.

Il est financé :

- ♦ par le Conseil Général - RMI
  - Action sociale.
  
- ♦ par l'Etat
  - D.D.E. (M.O.U.S.)
  - FONJEP
  - FAS
  
- ♦ Conjointement par l'Etat et le Conseil Général
  - FSL
  - FAJ

Les missions du B.A.L.

- Accueil orienté par les travailleurs sociaux, les associations, Les CLI et les bailleurs sociaux pour l'accompagnement social.
- Diagnostic de la situation logement de la famille
- Prospection immobilière avec en complément des conventions avec les HLM et les agents immobiliers.
- Relogement ou maintien dans le logement en parc public et privé
- Maintien dans le logement (prévention des expulsions, sorties d'insalubrité, médiation,.....)
- Accompagnement social de courte durée
- Gestion locative et garantie F.S.L.
- Activité et veille sociale après maintien ou relogement antérieurs.

L'originalité du dispositif tient en la concentration sur un outil centralisé des actions du plan et des missions confiées par l'Etat et le Conseil Général.

Le « monopole » n'a d'efficacité que par la recherche incessante de partenariat et de synergie dans les différentes actions.

Le bilan fait apparaître des résultats probants :

- 2 000 demandes identifiées
- 1 250 solutions proposées dont
  - 395 relogements en HLM
  - 456 aides dans les démarches
  - 390 maintiens dont 193 après amélioration du logement.

La seule critique émise par les associations concerne la non prise en compte par cette structure des ménages en très grande difficulté (SDF,, marginaux, jeunes sans ressource.....) dont l'insertion dans un logement autonome exige des étapes.

Une réflexion est ouverte dans le cadre du PDALPD afin de s'appuyer sur d'autres structures pour ce public spécifique, en ce qui concerne leur accompagnement social individuel ou collectif. La problématique des jeunes est également évoquée. Peu de solutions hormis un projet de résidence sociale sont proposées.

### I - 1 - 6 - L'aide à la médiation locative.

L'aide forfaitaire créée par l'article 40 de la loi appelle des observations paradoxales de la part du Haut Comité.

Cette mesure accorde une aide forfaitaire, financée par l'Etat, aux associations, C.C.A.S et autres organismes à but non lucratif qui pratiquent la sous-location ou la gestion immobilière de logements destinés à des personnes défavorisées. Elle a été saluée très positivement par les acteurs, en particulier par les associations.

Le Gouvernement a inscrit la ligne budgétaire dès 1998 et le décret est paru rapidement le 15 novembre 1998. Les besoins du financement des associations existaient et pourtant les résultats en 1998 et 1999 sont très faibles. Seul 37 % des crédits ont été dépensés.

Les associations ont manifesté à plusieurs reprises leurs interrogations et leur mécontentement sur le retard dans la mise en œuvre de cette aide.

Les services de l'Etat dans les départements n'ont rendu possible la plupart des signatures des conventions qu'au second semestre 1999 alors qu'une majorité de dossiers avait été déposée fin 98 et début 99. L'administration et le contrôle financier ont à notre avis maximalisé les précautions dans la signature de ces conventions alors que les sommes affectées au niveau national étaient connues dès le vote de la loi et les affectations départementales officiellement en Mai 1999, de plus celles-ci « collaient » à la demande recensée auprès des Préfectures, soit près de 60 M.F. inscrits sur la ligne budgétaire.

Regrettant ce retard dans la mise en oeuvre, le Haut Comité remarque que plus de 450 organismes et 15 590 logements sont concernés et que cette mesure semble conforter l'action des associations d'une façon durable et appropriée. Cet outil doit être privilégié pour une meilleure connaissance de la situation, un soutien aux associations et l'intégration des problématiques d'accès dans les perspectives d'évolution des priorités du plan départemental.

### **I - 2 - La Prévention des expulsions.**

La réforme de la procédure favorisant la prévention des expulsions est sans doute une des mesures les plus importantes de la loi. En effet, elle modifie l'approche des décisions de résiliation de bail en instaurant un dispositif obligatoire favorisant la recherche de solutions financières et/ou sociales avant le jugement.

La loi était applicable dès sa promulgation puisqu'aucun décret n'était prévu pour sa mise en œuvre.

Les premiers résultats transmis par les Ministères de la Justice et de l'Intérieur doivent être analysés avec prudence compte tenu du manque de remontées d'informations mais aussi à des interprétations diverses.

Ils peuvent signifier soit un simple effet report soit une prise en compte réelle de la prévention. Les chiffres disponibles pour la fin 98 et 1999, semblent néanmoins encourageants.

La loi introduit de nouvelles modifications, à plusieurs étapes de la procédure.

#### *1 - 2 - 1 - Saisine obligatoire de la SDAPL dans le parc public.*

Le caractère obligatoire de cette mesure a provoqué un afflux du nombre de dossiers traités pour impayés de loyer dans ces instances dont certaines accusent plus de 50 % d'augmentation.

Cette évolution provoque deux remarques. Tout d'abord dans de nombreux départements la SDAPL (section des aides publiques au logement) n'était pas ou mal utilisée et les contentieux locatifs étaient adressés directement au tribunal après éventuellement le service contentieux des HLM pour le parc public.

La SDAPL retrouve donc son véritable rôle d'aide et de prévention tant pour les organismes que pour les locataires et le maintien de l'APL dans cette réforme doit être privilégiée.

Deuxième remarque : le constat est plus inquiétant dans le manque de répercussion, concernant l'octroi des moyens, en nombre d'agents pour traiter cet afflux de dossiers.

Certains départements ont réorganisé les services pour prendre la nouvelle dimension du dispositif. Les membres du Haut Comité soulignent l'importance d'octroyer les moyens à ces commissions à hauteur des enjeux et des attentes pour une véritable mission de prévention à soutenir tant auprès des bailleurs qu'en tissant des liens avec les services sociaux. A défaut d'y accorder les moyens la SDAPL risque d'être utilisée comme une chambre d'enregistrement parce que obligatoire sans saisir la fonction et la mission de prévention.

#### *1 - 2 - 2 - La notification de l'assignation au Préfet et l'enquête sociale.*

La loi impose l'obligation aux huissiers de justice de notifier au Préfet l'assignation tendant au constat de la résiliation de bail au moins deux mois avant l'audience. L'objectif est que le Préfet saisisse en tant que de besoin les organismes dont relèvent les aides au logement, le Fonds de Solidarité Logement ou les services sociaux compétents.

La circulaire interministérielle du 17 Février 99 précise les missions confiées au Préfet pour s'assurer qu'un dispositif de traitement de la prévention puisse être mis en place avec les services sociaux, les services municipaux et des associations.

Deux ans après le vote de la loi, le dispositif de prévention des expulsions est indéniablement un de ceux pour lequel les contrastes d'application sont les plus

frappants, quant à l'introduction d'un diagnostic social et financier et la transmission au juge.

25 % des départements ont mis en place des dispositifs de coordination entre les différents services de l'Etat, du Conseil Général et des organismes sociaux, certains l'ont élargi à d'autres partenaires tels que les huissiers, les juges, l'ADIL, les bailleurs.

D'autres se sont contentés de créer une fiche de liaison avec le Tribunal ou de constituer un recueil d'information. C'est parfois la conséquence du refus opposé par les conseils généraux sur les moyens à y affecter. Un tiers des départements n'a pas encore mis de dispositif spécifique.

Le Haut Comité s'insurge que des parties de territoire s'affranchissent de la loi ou que certains départements refusent que leurs services sociaux s'investissent dans ces enquêtes sociales, les communes s'y impliquant elles relativement rarement.

Les résultats sur les départements qui s'engagent dans cette prévention sont suffisamment intéressants et éloquentes pour inciter davantage tous les départements à créer des coordinations dans le cadre de la prévention des expulsions.

Au cours de ces visites et audiences, le Haut Comité a particulièrement apprécié des initiatives telles que celles du Pas de Calais, de la Savoie ou à Créteil dans le Val de Marne. Les antennes de prévention à Marseille et à Lyon gérées par des associations adhérentes à la FAPIL ont également retenu notre intérêt.

### *1 - 2 - 3 - Possibilité pour le juge d'accorder des délais et de transmettre le jugement.*

Cette possibilité accordée par la loi (art 114) est très largement appréciée par les magistrats. De nombreux juges se heurtaient jusqu'à présent à la quasi impossibilité de prendre en considération la situation sociale et financière de la famille au moment du jugement et de pouvoir éventuellement accorder des délais pour le remboursement évitant ainsi la résiliation du bail.

Les magistrats rencontrés au cours des déplacements apprécient la fiche de liaison, à l'élaboration de laquelle ils ont souvent participé ainsi que les renseignements sur la capacité financière des familles et surtout des aides possibles du F.S.L. pour intervenir dans le traitement de l'impayé.

Certains regrettent que les délais de réponse dépassent le cadre de la loi (2 mois avant l'audience). Des magistrats sont hésitants à verser cette pièce au dossier dans le souci du contradictoire.

Pour respecter la confidentialité et l'information de la partie adverse des dispositions ont été prises dans des départements où l'enquête sociale transmise au juge est également signée par le ménage concerné.

Cette disposition présente un double avantage, outre celui de pouvoir verser la pièce au dossier, c'est celui de la participation de la famille au diagnostic et aux propositions éventuellement formulées. Les expériences de travail social utilisant de pratiques similaires démontrent la pertinence d'un tel processus de responsabilisation.

Quant à la possibilité de transmettre le jugement de résiliation du bail au Préfet pour la prise en compte de la demande de relogement dans le cadre du PDALPD, nous n'avons pas encore d'information permettant une analyse, sauf qu'un quart des juges ne l'utilise pas.

La liaison entre le Préfet et les magistrats est un sujet important. C'est une préoccupation du dispositif qui fait l'objet de discussion dans le cadre des chartes de prévention des expulsions. L'intérêt commun pour que ces nouvelles dispositions portent leurs fruits se renforcera au regard des résultats rendus possibles grâce à cette procédure.

#### *1 - 2 - 4 - les chartes de prévention des expulsions.*

Seuls 20 départements avaient une charte signée au 31 Décembre 99 mais de nombreuses chartes sont en cours d'élaboration sachant que la loi prévoit la date limite du 30 Juillet 2000.

Aux signataires de base (Etat, Conseil Général, Huissiers, Bailleurs) des départements y ont associé d'autres partenaires (communes, gestionnaires de foyer, ADIL, justice, CAF, associations de locataires ou d'insertion par le logement, chambre des notaires).

La mise en place du chapitre de la Loi Exclusion sur la prévention des expulsions se met donc en place progressivement. L'association des partenaires dans la charte permet d'entrevoir une évolution intéressante de cette nouvelle approche réclamant davantage de prévention et une meilleure coordination.

Les Préfectures, DDASS et DDE se sont généralement bien engagées dans cette réforme même si l'on remarque le manque de moyens qu'imposent les nouvelles procédures autour de la SDAPL et la faiblesse des liens avec le F.S.L et la commission de surendettement.

Les Conseils Généraux sont inégalement impliqués, soulignant là encore les limites de la décentralisation de l'action sociale. Le Haut Comité s'interroge sur le non engagement de services sociaux dans cette réforme, comme si la prévention ne les concernait pas.

Les magistrats sont assez satisfaits des nouvelles capacités d'action qui leur sont offertes même si certains refusent d'intégrer la réforme « sociale » et juridique pour des raisons de séparation du judiciaire et du social. La conception qu'une résiliation de bail et un jugement d'expulsion ne s'inscrivent pas dans un contexte social, tant pour ses causes que pour ses conséquences, nous paraît très surprenante.

Cette attitude de magistrats reste néanmoins fortement minoritaire.

Le partenariat Etat, Conseil Général et autres interlocuteurs de la justice, du monde associatif et des bailleurs est considéré comme un aspect très positif par les acteurs rencontrés par les membres du Haut Comité.

Les chiffres qui annoncent une baisse sensible du nombre de résiliations de bail dès 98, même si la prudence s'impose quant à leur interprétation, semble manifester l'impact positif de cette réforme.

La baisse du nombre de commandements à quitter les lieux en 1999 et des demandes de concours de la force publique semblent confirmer cette évolution.

La légère augmentation d'interventions effectives de la force publique est difficile à interpréter car elle peut être due à plusieurs causes dont entre autres :

- la fin de procédures anciennes
- la meilleure connaissance des dossiers avec le dispositif d'enquête sociale et de prévention pour des personnes ayant des ressources.

	1997	1998	1999
- Demandes en paiement de Loyers et/ou résiliation expulsion	113 440	100 554	n.d .
- Abandons de procédure	20 147	20 810	n.d.
- Décisions d'expulsion	87 717	75 132	n.d.
- Demandes de sursis à l'exécution de la mesure d'expulsion	584	500	
Commandement d'avoir à libérer les locaux	47 821	47 623	38 644
- Demandes de sursis de la décision d'expulsion formée devant le JEX	3 038	2 997	
- Demandes de concours de la force publique	32 294	33 285	29 823
- Décisions accordant le concours de la force publique	19 973	13 256	13 915
- Interventions effectives de la force Publique	4 753	4 359	4866

sources :Ministère de la Justice et Ministère de l'Intérieur

#### *I - 2 - 5 - Expérience du Pas de Calais - Prévention des Expulsions.*

◆ Etude lancée lors d'une enquête sur les assignations.

Etude réalisée sur 5 arrondissements de septembre à novembre 1999 :

◆ 152 parc public

222 assignations

◆ 70 parc privé

Sur les 222 assignations : 175 familles ont bénéficié d'une enquête

35 familles ont refusé de répondre

9 enquêtes annulées car la dette de loyer soldée

3 familles ont quitté les lieux



### Parc public

14,5 % sont des personnes isolées  
5,9 % des couples sans enfant  
19,7 % sont des ménages (couples ou isolés) avec 1 enfant  
59,9 % sont des ménages (couples ou isolés) avec 2 enfants  
et plus.

### Parc privé

20 % sont des isolés  
11,4 % des couples sans enfant  
48,6 % sont des ménages (couples ou isolés) avec 2 enfants et plus  
20 % sont des ménages (couples ou isolés) avec 1 enfant

### Situation des personnes

54 % des ménages sont des salariés  
17 % touchent les ASSEDIC  
28,9 % touchent les minimas sociaux  
70 % des ménages ont des ressources inférieures à 10 000 Frs dans le parc privé  
75 % des ménages ont des ressources inférieures à 10 000 Frs dans le parc public.

♦ Les charges locatives sont importantes.

	Parc public	Parc privé
de 0 à 2 000 F	42,1 %	25,7 %
de 2 000 à 4 000 F	45,4 %	41,4 %
plus de 4 000 F	7,9 %	24,3 %
sans réponse	4,6 %	8,6 %

♦ Les dettes de loyer à la date de l'assignation.

	Parc public	Parc privé
- de 2 500 F	10,5 %	0 %
de 2 500 F à 10 000 F	53,3 %	29,9 %
de 10 000 F à 20 000 F	23,7 %	31,5 %
+ de 20 000 F	11,2 %	31,5 %
sans réponse	1,3 %	7,1 %

Les dettes locatives dans le parc privé sont plus importantes : elles sont dues à plusieurs raisons :

- le montant des loyers plus élevé que dans le parc public
- le retard de réaction du bailleur privé
- la méconnaissance des procédures et recours des propriétaires privés.

♦ Le motif des impayés.

	PARC PUBLIC		PARC PRIVE	
	Chiffre	Pour cent	Chiffre	Pour cent
Rupture du couple	14	9,2	3	4,2
Longue maladie	13	8,6	4	5,7
Endettement	32	21,1	10	14,3
Problème de gestion	31	20,4	17	24,3
Diminution des ressources	33	21,7	7	10
Difficulté administrative	6	3,9	6	8,6
Perte d'emploi	9	5,9	7	10
Désaccord avec le propriétaire	5	3,3	6	8,6
Arrêt maladie	0	0	2	2,9
Vente du logement	0	0	1	1,4
Sans réponse	9	5,9	7	10
TOTAL	152	100	70	100

Les problèmes de gestion et la diminution des ressources interviennent pour 38 à 42 % des locataires selon le parc. Si l'on ajoute la cause d'endettement qui semble liée à l'une de ces deux causes ce sont 48 % à 63 % des ménages qui rencontrent ces difficultés.

La perte d'emploi et la rupture du couple interviennent ensemble à hauteur de 14 % des situations.

L'étude des dossiers permet de s'apercevoir que de nombreuses familles pourraient prétendre à une aide à laquelle elles n'ont pas fait appel :

- 14,5 % à l'Allocation Parent Isolé
- 13 % à l'allocation logement
- 9 % à l'aide personnalisée au logement.

En cumul 32 % des assignés du parc public et 47,1 % de ceux du parc privé peuvent percevoir une aide susceptible de faire baisser sensiblement le reste à payer du loyer.

Une analyse liée aux conditions d'octroi du FSL dans le département permet de constater que 40,7 % des locataires du parc public et 30 % des locataires du parc privé sont susceptibles d'obtenir une aide du FSL.

Cette étude justifie si le besoin en était de l'impact que peut avoir une réelle politique de prévention des impayés et de l'expulsion.

L'attribution de ces aides par une meilleure connaissance des ménages de leurs droits soulagerait pourtant une grande partie de leurs difficultés.

La circulaire du 17 Février 1999 a donné principalement pour mission lors du diagnostic social, le soutien à la famille pour faire reconnaître ses droits.

Le Pas de Calais a instauré un dispositif original.

■ des plateformes de prévention des expulsions ayant pour mission :

- . la centralisation et l'analyse des informations sur la situation de chaque locataire faisant l'objet d'une assignation.
- . la transmission dans les meilleurs délais des informations au juge.
- . la mobilisation des différentes aides.

L'avis des juges.

- les éléments transmis sont accueillis favorablement par le juge.
- des délais sont plus souvent accordés sauf par certains juges si la personne ne se présente pas à l'audience.
- les juges notent une présentation en hausse de familles à l'audience.
- les autres partenaires auprès des juges souhaitent obtenir des retours sur les suites données.
- les juges s'interrogent sur la suite du travail après l'audience (accompagnement social .....)

L'avis des familles.

15 familles ayant bénéficié d'une enquête ont répondu à un questionnaire après leur acceptation (cas de refus).

■ l'assignation : 8 l'ont reçue en main propre de l'huissier sans autre explication  
7 l'ont reçue dans leur boîte aux lettres.

■ l'assignation est vécue comme une menace rendant réelle la possibilité d'expulsion (pour 12 familles sur 15).

■ 12 familles se sont rendues au Tribunal

■ 2 familles ont pris un avocat, les autres se sont fait accompagnés par un membre de la famille .....pour ne pas se sentir seul.

Le jugement.

8 ont obtenu des délais  
2 n'ont pas reçu leur jugement  
Les jugements n'ont pas été expliqués et plusieurs n'ont pas compris la teneur du jugement.

## Moyens mis à dispositions des plateformes

Estimation de la charge possible

- 30 enquêtes/travailleur social
- 60 visites/mois

Nombre d'enquêtes réalisables par an 1 515 enquêtes

Coût unitaire chiffre en collaboration par les services de l'Etat, du Conseil Général, des associations : 800 F.

Coût annuel FSL :  $1\ 515 \times 800 = 1\ 212\ 000$  Frs.

La création de ces plateformes chargées de recueillir les informations connues sur ces familles par les intervenants sociaux (service social départemental, CAF, associations, ..... ) permet de cibler dans les meilleurs délais les conditions de la connaissance de la famille et de ses problèmes.

Lorsque la famille est connue d'un service social c'est ce dernier qui établit l'enquête diagnostic. Si cette famille n'est pas connue, cette mission est confiée à une association avec une définition de sa mission.

## DEFINITION DE LA MISSION DIAGNOSTIC - EXPULSION

### 1°) le contexte :

- une mission ponctuelle,
- une durée de réalisation d'un mois.

### 2°) Le contenu :

- recueillir les informations objectives pré-déterminées (grille départementale)
- analyser la comptabilité ressources/loyer
- les possibilités concrètes d'apurement de la dette
- les possibilités du ménage à se reloger en cas de résiliation de bail
- formuler un avis à la plateforme,
- mobiliser la famille pour qu'elle se présente à l'audience
- rappeler l'obligation du paiement des loyers et les conséquences résultant de la non exécution de cette obligation
- effectuer un retour aux ménages des informations transmises au Sous-Préfet.

### 3°) Modalités :

- ♦ Rencontres avec le ménages :

Au cours du diagnostic, le travailleur social rencontrera le ménage au moins à deux reprises : une première fois lors du recueil d'informations, une seconde fois lors de la remise pour information et explication des éléments recueillis sur la famille et transmises au représentant de l'Etat, l'objectif étant que la famille comprenne que les propositions éventuellement formulées ne présument en rien du jugement qui sera prononcé.

- ♦ Contacts obligatoires avec différents partenaires :

Le bailleur, le service social concerné, la CAF, l'huissier, le CCAS.

## **I - 3 - LA LUTTE CONTRE L'INSALUBRITE ET LA PRECARITE DANS L'HABITAT.**

La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a inscrit des nouvelles dispositions visant à lutter contre le saturnisme infantile.

### *I - 3 - 1 - La lutte contre le saturnisme.*

#### *1 - 3 - 1 - 1 - Le dispositif d'urgence.*

Les cas dépistés de saturnisme par un médecin chez une personne mineure doivent être signalés au médecin du service de l'Etat.

Le signalement doit indiquer au Préfet en cas de saturnisme l'immeuble ou la partie d'immeuble habitée ou fréquentée par le mineur afin que le Préfet fasse

immédiatement procéder à un diagnostic sur cet immeuble, ou partie d'immeuble, afin de déterminer s'il existe un risque d'intoxication au plomb.

L'Etat a abondé conformément à son engagement une ligne budgétaire de 75 M.F. pour le coût des mesures (diagnostic technique, travaux palliatifs, hébergement d'urgence, et contrôle des travaux).

Néanmoins, la montée en charge des dispositifs rencontre des difficultés qui retardent le développement d'une véritable prévention.

- la phase de démarrage est complexe car elle lie des problèmes de formation des professionnels du bâtiment, d'information des familles et de sensibilisation des médecins de ville.

- les règles de marché public pour les travaux après consultation des entreprises, et l'agrément des opérateurs diffèrent la véritable application des mesures.

Les retards liés par exemple à l'absence de dotation d'appareil dans des départements, pourtant à risques, sont intolérables, les autres motifs évoqués et réels semblent néanmoins dérisoires aux yeux du Haut Comité face à l'enjeu de la santé des enfants dans une affection dont on sait les effets irréversibles.

#### *I - 3 - 1 - 2 - Les mesures préventives.*

Elles reposent sur une délimitation par les Préfets des périmètres de zone à risques d'accessibilité au plomb dans chaque département.

Dans cette zone intervient l'obligation d'annexer à tout acte ou promesse de vente d'un immeuble d'habitation un état des risques.

Ces zones sont délimitées obligatoirement après une concertation avec les élus.

Dans la pratique il s'avère que le principe de précaution prévaut et tend vers le choix d'un périmètre d'une zone large pouvant aller jusqu'à une agglomération voire un département.

Si le Haut Comité se réjouit du principe de précaution, il s'inquiète sur l'absence de priorité vers les quartiers les plus en difficultés liées à la présence de plomb et au manque de politique de prévention suffisante.

Il faut souligner l'action exemplaire de certains départements qui s'y sont engagés comme la Seine St Denis et le Val de Marne.

L'expérience a malheureusement démontré que les actions de prévention ont fait émerger un nombre très important de jeunes enfants atteints de saturnisme dans ces secteurs identifiés.

Ces données justifient l'importance d'une politique de prévention plus active et déterminée.

### *I - 3 - 2 - Expérience Val de Marne.*

#### Connaissance du parc immobilier.

- La densité du parc construit avant 1948 est de plus de 30 %
- Les OPAH ont relevé que 80 % des immeubles comportent des revêtements contenant du plomb dans les parties communes.
- le nombre d'enfants est potentiellement important
- une campagne de dépistage a été menée par les centres P.M.I.

#### Action de prévention.

- deux agents de prévention ont été embauchés et se rendent aux adresses où un diagnostic positif a été réalisé.  
Leur mission consiste à :
  - la sensibilisation de la famille avec des explications de mesures d'hygiène simple
  - la prise en charge par la CPAM à 100 % sans avance de frais pour les enfants de 6 mois à 6 ans facilite ces actions
  - la procédure de gestion des dossiers est formalisée dans un plan

#### Volet logement.

- la relance des OPAH intégrant le volet saturnisme a été entreprise
- les familles connaissant des problèmes de saturnisme sont prioritaires au relogement dans le PDALPD
- la convention avec les bailleurs publics signée depuis 1998 prévoit leur relogement
  - le projet d'arrêté classant l'ensemble du département en zone à risque est soumis à l'approbation des 47 maires du Val de Marne
  - sept agréments ont été délivrés auprès des opérateurs (travaux, diagnostic, contrôle)

#### Difficultés rencontrées.

- le lien entre insalubrité et saturnisme rend difficile le traitement des dossiers, l'insalubrité et en particulier l'humidité mettant en péril la durabilité des travaux palliatifs prévus par la loi.
- la complexité des procédures
- la montée en charge prévisible inquiète les responsables sur les possibilités de progression des crédits affectés aux besoins.

### *I - 3 - 3 - Réduire la précarité dans l'habitat.*

Un dispositif national est créé pour éviter les coupures d'eau, d'énergie et des services téléphoniques.

- ◆ la charte solidarité énergie permet de faire fonctionner ces fonds depuis plus de 10 ans. Les fonds partenariaux regroupent les contributions de l'Etat, d'EDF-GDF, des Conseils Généraux, des CAF, des CCAS et parfois des ASSEDIC.

Les fonds sont en augmentation et atteignent 237 M.F. en 1999 avec des montants qui ont augmenté (+ 67 %)

Le nombre de bénéficiaires est passé de 144 000 à 225 000 ménages.

Ces augmentations permettent deux constats :

■ une bonne connaissance de ce dispositif et une adaptabilité aux difficultés rencontrées est le fruit de l'expérience menée depuis plusieurs années.

■ l'augmentation d'une partie de population fragilisée ou précarisée provoque le recours à ces fonds pour se maintenir dans un habitat. Cet état de fait interpelle bien sûr la question des minimas sociaux et des aides personnelles.

♦ Le fonds eau signé le 28 avril 2000 entre l'Etat et les distributeurs d'eau est plus complexe puisqu'il repose en partie sur une participation de l'Etat à ce fonds et d'autre partie sur un abandon de créances par les distributeurs.

La situation est plus compliquée qu'avec EDF-GDF interlocuteur unique des ménages et des pouvoirs publics parce que les intervenants peuvent être multiples (compagnie d'eau, fermier, collectivités locales, régies) mais aussi parce que les distributeurs n'ont pas voulu intégrer le principe de l'abondement d'un fonds, sans doute de crainte de ne pas en maîtriser la progression dans les années à venir.

La convention offre néanmoins certaines garanties qui demandent à être davantage connues par les personnes, les associations, les collectivités locales car lors de nos visites, les membres du Haut Comité ont entendu beaucoup de protestations pour des coupures d'eau effectuées chez des familles. Ces coupures ne respectaient pas l'accord précédent de 1996 qui n'avait connu qu'une application faible, partielle et était fort peu connu.

♦ L'abonnement social téléphonique a vu enfin sa mise en place au 1<sup>er</sup> Juillet 2000 pour les titulaires du RMI, de l'A.A.H. et de l'A.S.S, soit près de 2 Millions de personnes. Après de longues discussions et négociations pour l'application d'un principe arrêté en 1996, la réduction d'abonnement de 33 Frs minimum s'appliquera pour les personnes précitées avec, en compensation du retard, l'envoi d'une carte prépayée gratuite aux bénéficiaires.

La reconnaissance du lien social que peut créer la ligne téléphonique et la lutte contre l'isolement de certaines personnes fragiles sont saluées par le Haut Comité.

#### **I - 4 - L'ACCROISSEMENT DE L'OFFRE DE LOGEMENTS.**

La mobilisation du parc privé vacant voulue par le Gouvernement s'est focalisée autour de quatre mesures qui globalement n'ont pas donné les effets escomptés.

##### *I - 4 - 1 - La taxe sur les logements vacants.*

Mesure très décriée par les représentants des propriétaires, cette taxation représente un dispositif plus dissuasif que répressif. Elle n'a d'ailleurs été instituée que dans les huit agglomérations françaises où les zones d'urbanisation connaissaient d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande de logements.



Le recensement effectué en 1999 confirme cette tendance où malgré des marchés immobiliers très tendus, la vacance s'accroît. Ainsi à PARIS, le phénomène de vacance s'est encore développé entre les deux derniers recensements.

La mise en place de cette taxe a rectifié certaines situations anormales où les ménages ne payaient plus la taxe d'habitation, mais leur logement n'était par réellement vacant. La mesure nouvelle leur a imposé une clarification.

Sur les 1,970 M logements vacants, le Secrétariat au logement estimait à près de 600 000 ceux situés dans les 8 agglomérations désignées par le décret.

Sur ces 600 000 logements, 187 500 ont été identifiés selon les critères retenus par la loi pour finalement adresser 132 750 avis d'imposition aux propriétaires.

Après l'apport d'éléments d'information ou de contestation rendu possible par la loi et précisé par la décision du Conseil Constitutionnel quant à un recours des propriétaires, ce sont finalement 70 000 logements qui auraient été imposés pour une recette estimée à près de 100 M.F à reverser à l'ANAH. (estimation du Ministère des finances)

#### *I - 4 - 2 - La réquisition de logements.*

Le Gouvernement n'a fait aucune réquisition depuis le vote de la Loi.

Le Secrétaire d'Etat au logement a déclaré, malgré les recherches commandées aux Préfectures, n'avoir recensé pratiquement aucun logement « réquisitionnable » intéressant.

Le Gouvernement a privilégié la consolidation des réquisitions effectuées en 95 et 96 qui avaient abouti à la réquisition de près de 1 100 logements dont 811 à PARIS.

Ces derniers sont situés dans 42 immeubles localisés dans pratiquement tous les arrondissements de PARIS.

Le Haut Comité dans son dernier rapport avait demandé au Gouvernement de s'orienter activement dans la voie de la consolidation des réquisitions dans le parc social sous la forme de rachat par un bailleur social et se félicite d'avoir été entendu.

Les résultats en juin 2000 donnent pour les 42 immeubles totalisant 811 logements :

- 11 immeubles soit 227 logements ont été acquis par les bailleurs sociaux.
- 10 immeubles soit 160 logements sont sous promesse de vente
- 3 immeubles soit 17 logements : un accord avec le propriétaire pour le maintien ou le relogement des occupants a été passé.

Restent 18 immeubles soit 407 logements

- 2 immeubles (AGF) les négociations sont bloquées
- 6 immeubles (ex GAN) la consultation est lancée
- 4 immeubles (CDR) la consultation est en cours dont 1 après règlement d'un problème juridique

- 5 immeubles (propriétaires privés) les négociations sont plus ou moins difficiles
- 1 immeuble non consolidable : les 5 familles sont à reloger.

Le Haut Comité se réjouit de ce bilan intermédiaire et souhaite que les négociations entreprises aboutissent pour le maximum de dossiers malgré la relance du marché du logement qui modifie les appétits de certains propriétaires institutionnels.

#### *I - 4 - 3 - La réhabilitation de logements à vocation sociale.*

La clarification fiscale obtenue par les représentants des propriétaires privés, présentée comme un obstacle majeur à la réalisation de baux à réhabilitation ne semble pas avoir provoqué beaucoup d'effet sur une mesure qui reste modeste, peu utilisée et largement méconnue de la part des petits propriétaires. Les organismes HLM et les collectivités locales n'ayant pas ou très peu utilisé ce dispositif, il reste confiné au secteur associatif et dans des situations locales particulières.

*I - 4 - 4 - Augmentation de l'offre et diminution des coûts des logements sociaux.*

Les modifications sur l'obligation de construire des logements sociaux amorcées dans la Loi Exclusion (art 64) voient maintenant leur redéfinition encadrée et modifiée par le projet de loi sur la solidarité et le renouvellement urbains examiné également par le rapport (cf chapitre IV).

Tableau : le niveau de la construction

Niveau annuel moyen par période (en milliers de logements Commencés)	Ensemble	dont secteurs aidés <sup>(1)</sup>					dont secteurs non aidés <sup>(2)</sup>			
		HLM location et PLA	HLM accession et PLA	Primes	Total	En % de l'ensemble	PC	Libre	Total	En % de l'ensemble
1953-1957	272,0	48,7	16,4	149,2	214,3	78,8	-	57,7	57,7	21,2
1958-1962	337,7	77,2	21,5	180,4	279,1	82,8	-	58,6	58,6	17,2
1963-1966	419,3	98,3	28,3	187,9	314,5	75,0	-	104,8	104,8	25,0
1967-1971	473,6	121,7	36,2	195,4	353,3	74,6	-	120,3	120,3	25,4
1972-1977	522,4	104,8	54,5	142,1	301,4	57,7	-	221,0	221,0	42,3
1978-1981	416,9	60,7	136,4	-	197,1	47,3	75,3	144,5	219,8	52,7
1982-1985	316,8	60,5	112,0	-	172,5	54,5	92,0	52,3	144,3	45,5
1986-1990	316,2	53,0	62,0	-	115,0	36,4	105,6	96,6	201,2	63,6
1991-1996	283,1	64,0	34,7	-	98,7	34,9	59,3	125,1	184,4	65,1
1997-1998	282,9	43,0	-	-	43,0	15,2	72,9	167,0	239,9	84,8

Source Michel Mouillard « Besoins en logements et interventions publiques » ACMIL 1999

(1) Au sens de l'aide à la pierre ou de la prime versée par l'Etat donc d'une capacité de régulation contracyclique du marché

(2) Y compris les prêts spéciaux et les PTZ dont la distribution est banalisée.

## Evolution de construction de PLA et intégration

(en nombre de logements)	1998	1999	Janvier à Avril 2000
PLA - I	3 574	3 765	252

Source DGUHC - Ministère du Logement

L'évolution de la part de logements sociaux sur la construction est significative du recul visible depuis plusieurs années de ce secteur et justifie les mesures de relance de construction du parc social et de logements pour les personnes défavorisées.

La suppression de la subordination de la location de logement à celle d'un garage ou d'un parking (article 47) aurait entraîné 10 000 résiliations de bail de location d'aire de stationnement, selon l' Union des HLM. Certains de ces emplacements ont pu être reloués, d'autres le sont plus difficilement à cause de la localisation, du coût et/ou de la qualité du produit offert.

### *I - 4 - 5 - Exemple du Département du Haut Rhin.*

Politique départementale de l'habitat.

La politique régionale relevant d'une volonté d'inciter à la diffusion du logement social, le département se propose d'accompagner la démarche territoriale de la région en s'appuyant sur le bassin de vie rural ou intercommunal dans le secteur social et privé par :

- une aide à l'acquisition foncière
  - . subvention de 30 % de la valeur du terrain en cas de construction neuve ou de l'immeuble en cas d'acquisition-amélioration (plafond 15 000 F)
- les aides aux réhabilitations
  - . 10 % de subvention dans le cadre des OPAH
- des prêts sociaux à taux réduit par l'intermédiaire des PACT pour des personnes à condition modeste (retraités ou handicapés)
- un soutien du PACT par une subvention de dotation en capital
- un soutien au développement de l'observatoire départemental de l'habitat créé en 98
- la création d'une ADIL
- la participation aux contrats de Ville de COLMAR et de l'agglomération de MULHOUSE par valorisation de l'impact financier en matière d'habitat d'insertion des publics en grande difficulté et de réhabilitation de logements.

La situation d'un département comme le Haut Rhin moins touché que la moyenne française par le chômage et l'exclusion entraîne d'autres effets qu'il faut combattre ou nécessite une intervention pour rectifier (coût du foncier, relégation du public dans certains quartiers paupérisés, interventions indispensables sur le parc locatif privé, attraction d'un public extérieur au département, situation des demandeurs d'asile dans cette zone frontalière).

## **I - 5 - LA REFORME DES ATTRIBUTIONS.**

Le chapitre est indiscutablement le plus complexe à analyser. Sa mise en œuvre, est aussi la plus décevante dans le bilan de l'application de la loi.

Le plus complexe parce qu'il s'appuie sur des réformes structurelles, rendant nécessaires la compréhension et si possible l'adhésion des collectivités locales, des bailleurs et des autres partenaires. Cet article (loi 29/07/98 art 56) réaffirme le rôle de garant de la solidarité nationale de l'Etat et offre les moyens de la mise en place d'une intercommunalité de solidarité.

### *I - 5 - 1 - Les bassins d'habitat.*

Ils doivent être définis par le Préfet en s'appuyant sur les structures intercommunales existantes. La situation est très différente en Province où le contour des bassins d'habitat est sensiblement celui de l'agglomération ou du pays et est reconnu par les collectivités locales. Leur définition se fait sans difficulté majeure.

En région Parisienne le constat est beaucoup plus nuancé (cf. Chapitre Intercommunalité).

La définition des bassins d'habitat a été parfois l'occasion d'un remarquable travail sur la connaissance des territoires concernés avec une analyse socio-économique, les tendances démographiques, le dynamisme économique et la composition des parcs locatifs.

Cet apport conséquent des services de l'Etat au profit d'une approche globale est considérée comme un atout appréciable dans la dynamique et dans la définition des priorités.

### *1. 5 . 2 L'exemple de l' ALLIER*

Le département de l'ALLIER a réparti les bassins d' habitat en trois catégories

3 grands bassins d'habitat urbains :MOULINS , MONTLUCON , VICHY

7 petits bassins urbains :GAMAT , St POURCAIN , VARENNE LAPALISSE , DIGOIN , DOMPIERRE ,BOURBON LANCY

8 bassins ruraux : TRONCAIS , LE MAYET DE MONTAGNE , LURCY LEVIS , BOURBON L'ARCHAMBAULT , COSNE VILLEFRANCHE, EBREUIL CHANTELE , MONTMARSAULT , LE DONJON JALIGNY

L'analyse socio économique fait référence au nombre d'habitants du bassin et des communes concernées , aux tendances du dernier recensement et au nombre de ménages avec leur répartition par classe d'âge permettant ainsi de cerner des perspectives sur l'évolution démographique.

Ces données permettent d'objectiver les situations et d'anticiper sur leurs évolutions en cherchant éventuellement à les corriger par la mise en place de politiques visant à stopper l'hémorragie de certains secteurs ou à favoriser les conditions d'accueil dans d'autres zones.

Le dossier du logement des défavorisés devient alors une entrée pour traiter plus globalement de la politique de l' habitat et des besoins constatés.

Les décideurs politiques locaux peuvent orienter leurs interventions dans le sens des priorités qu'ils souhaitent privilégier.

Les réflexions ont débouché sur l' élaboration d'un livre blanc sur le logement dans le département de l'ALLIER.

Le logement des jeunes est ainsi devenu une problématique partagée et un chantier de réflexion commun.

Des études sont lancées sur l'accès au parc locatif privé en vue de souligner les difficultés d'accès, le coût des loyers ,l'exigence des bailleurs , les problèmes d'insalubrité en particulier en milieu rural et le besoin de faire appel à des intermédiaires pour des solutions alternatives (sous location , CLLAJ , baux glissants, AIVS ,...)

La définition des bassins d'habitat en lien avec le PDALPD est devenu un instrument de mobilisation des acteurs du logement en favorisant la connaissance mutuelle de chacun.

Le partenariat des services de l'Etat et du Conseil Général semble renforcé dans une telle dynamique. L'ouverture à cette synergie doit maintenant s'effectuer auprès des autres intervenants les associations , les bailleurs publics et privés et les collectivités locales dont certaines demeurent encore sur la réserve.

### *1 - 5 - 3 - Les Conférences intercommunales.*

Elles regroupent toutes les communes situées dans le bassin d'habitat mais n'ont pas encore été mises en situation opérationnelle.

Ces conférences doivent être saisies sur les accords départementaux, notamment des engagements quantifiés d'attributions fixés à chaque organisme HLM du bassin d'habitat.

Elles doivent définir les orientations prioritaires d'attribution ainsi que les besoins de création d'offres adaptées. La concomitance avec la mise en œuvre de la loi sur l'intercommunalité a différé de nombreuses décisions.

#### *I - 5 - 4 - Les accords collectifs départementaux.*

Ils n'ont été que très peu finalisés jusqu'à présent, les projets d'accord en discussion actuelle se heurtent à des problèmes de :

- refonte de certains plans départementaux
- définition du public, limité pour certains aux cas très difficiles et pour d'autres au public défavorisé du PDALPD
- réticence des HLM qui estiment accueillir déjà largement le public défavorisé
- définition des objectifs limités pour certains à la production de PLAI
- confusion entre les objectifs et le contingent préfectoral
- adéquation entre les besoins et l'offre « mobilisable et supportable » par les HLM.

Le premier semestre 2000 a vu la négociation et modestement la signature des premiers accords.

La répartition par bassin d'habitat puis par commune pour l'instauration de chartes intercommunales n'est souvent qu'à l'état d'études, d'ébauches ou de projets.

Ce qui provoque le mécontentement des associations qui ont du mal à comprendre ces retards, cette complexité et parfois ces renvois réciproques de responsabilité entre l'Etat, les HLM et les collectivités locales.

Des outils pédagogiques, des rencontres explicatives, des formations sont indispensables auprès de chacun des acteurs pour comprendre cette réforme. Elle peut permettre d'appréhender réellement la politique du logement dans le cadre d'un bassin d'habitat dont chacun reconnaît le niveau pertinent pour aborder les problèmes de mixité urbaine et sociale.

#### *I - 5 - 5 - Le numéro unique d'enregistrement.*

Le choix effectué d'expérimenter dans une dizaine de départements l'instauration d'un numéro unique d'enregistrement, s'il a différé son application, avait été approuvé.

Pourtant à ce jour les retards liés à l'expérimentation, aux problèmes informatiques, au choix politique du niveau d'intégration des communes dans les dispositifs rendent ce décalage difficile à admettre.

Les publics rencontrés dans nos déplacements sont persuadés d'un jeu « subtil » des HLM pour retarder une application qui, leur pose problème et d'une inefficacité de l'Etat à imposer ses vues et à octroyer les moyens nécessaires à une réforme pourtant largement soutenue par les différents intervenants dans la lutte contre les exclusions.

Le projet du décret vient d'être soumis au CNH en juin 2000. Les membres du Haut Comité souhaitent que ce décret paraisse dans les meilleurs délais avec des

instructions claires et précises pour une application dont l'échéance, compte tenu d'une mise en place progressive mais aussi du retard cumulé ne saurait aller au-delà du début de 2001.

Des expériences locales relatées par l'IGASS dans son rapport d'évaluation de la loi Exclusion démontrent l'intérêt et les bons résultats qui peuvent être obtenus lorsque les conditions sont réunies.

Ce chapitre reprend les observations des membres du Haut Comité lors de leurs déplacements, leur participation à des journées de travail sur la loi exclusion organisée par différents organismes.

Il se réfère également au bilan d'application des dispositions du volet logement de la loi établi par la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction en avril 2000.



## **II - DE L'ACCUEIL DES SANS ABRI AU LOGEMENT AUTONOME**

### **II - 1 - LES SANS ABRI ET L'ACCUEIL D'URGENCE**

#### *II - 1 - 1 - Le Samu Social*

Il est présenté comme une mission de sauvetage, de mise à l'abri puis d'évaluation de l'état médico-psycho-social des personnes avant une éventuelle réorientation vers des institutions de droit commun.

La suppression de délit de vagabondage en 1994 mais aussi les arrêtés « anti mendicité » démontrent l'évolution du regard porté sur les SDF.

Les premiers dispositifs d'aide n'avaient qu'un caractère saisonnier dans les années 80 pour permettre la survie des clochards dans des périodes atmosphériques difficiles.

Les difficultés rencontrées à ce jour se sont accentuées puisque le « flux » de ces situations ne semble pas se tarir alors même que le « stock » paraît peu compressible faute de propositions et de solutions pour la sortie de l'urgence.

Cette situation entraîne des dysfonctionnements tels que l'inadaptation des réponses d'urgence à des personnes rencontrant cette situation depuis des mois voire des années. Les moyens et les objectifs annoncés s'en trouvent évidemment affectés.

D'autres difficultés persistent comme le refus de certains sans-abri de rejoindre des grands centres d'accueil où le collectif insécurise ou angoisse les plus fragiles.

Le SAMU Social s'appuie également sur des accueils d'urgence de type hôtelier qui sont actuellement « mobilisés » par les demandeurs d'asile pour lesquels les structures existantes s'avèrent très nettement insuffisantes.

Le SAMU Social de PARIS auditionné par le Haut Comité a émis plusieurs propositions que le Haut Comité a décidé de relayer :

- la création de structures pour des personnes à problématiques lourdes (toxico, problèmes psychologiques ou psychiatriques, grande marginalité,...) doit être envisagée.
- Concernant les publics les plus déstructurés la priorité de l'apprentissage de la vie quotidienne doit s'imposer à la compréhension des décideurs. La construction de relations sociales est indispensable avant d'évoquer l'ébauche d'une insertion professionnelle.
- les pouvoirs publics doivent favoriser l'adaptation de petites structures diversement localisées en remplacement de grands centres existants.

### *II - 1 - 2 - L'étude de l'I.N.S.E.E.*

Une recherche concernant « Les sans abri » en milieu urbain faisant appel à des services d'aides est confiée à l'INSEE qui doit mener l'enquête sur le terrain au cours du prochain hiver.

Le Haut Comité se réjouit que cette étude se base sur les conclusions et propositions du groupe sans abri mis en place par le CNIS en 95 .

Ce groupe exigeait une participation et un respect des personnes concernées, une approche privilégiant le qualitatif au quantitatif et le questionnement sur le parcours des personnes.

Notre instance a fait part de ses remarques et propositions tant pour le cahier des charges, pour le questionnaire, que pour la concertation avec le milieu associatif et la plupart de nos propositions ont été intégrées à l'étude et au questionnaire.

### *II - 1 - 3 - L'accueil d'urgence.*

L'accueil d'urgence répond à trois types de préoccupation qui complexifient la compréhension des dispositifs, la classification administrative et les réponses financières et sociales des projets.

■ une fonction de premier secours et de dépannage avec des solutions identifiées à l'humanitaire , préalables à une orientation plus adaptée.

■ une fonction d'hébergement pour ceux qui ne peuvent avoir de projets (sans papier, non régularisables mais non expulsables, en attente de traitement, ....).

■ une fonction d'hébergement sécurisant pour des grands exclus ou marginaux.

Les associations rencontrées se déclarent inquiètes de la montée des deux premières catégories avec un rajeunissement marqué du public dans le premier cas et une forte augmentation des nouveaux arrivants des pays de l'Est pour la deuxième catégorie.

Les associations nous font part également des difficultés parfois dans le montage financier de leurs opérations à cause des classifications budgétaires qui n'ont pas de véritable signification dans les situations rencontrées journalièrement.

Enfin le caractère provisoire, temporaire des solutions est dénoncé car il accentue le phénomène d'insécurisation permanente tant vis à vis des personnes que vis à vis des structures d'accueil et des associations qui les gèrent.

L'orientation majeure souhaitée par de nombreux acteurs est la possibilité de créer des structures souples où la durée d'accueil n'est pas déterminée administrativement mais dépend de la situation de la personne.

Les souhaits convergent également vers des structures à taille humaine avec un encadrement qui ne serait pas normatif . La première et principale étape doit s'articuler vers un retour à la socialisation pour des personnes extrêmement fragilisées dans un cadre sécurisé nécessitant une très grande attention.

Les accueils de jour répondant aux besoins de première nécessité, proposés par des associations ne pallient que partiellement à cette situation et aux demandes. Ils sont une étape vers d'autres structures , La centaine de structures existantes en France sont d'ailleurs souvent rattachées ou liées à des établissements d'hébergement.

Des lieux de vie pour grands marginaux, pour SDF « stabilisés » pour des sortants de cure de désintoxication, pour des SDF seuls ou en couple souhaitant quitter la rue doivent être pensés....

L'accès au logement autonome est hors de leur portée dans les conditions actuelles. Pour autant il n'est plus acceptable de les maintenir dans les dispositifs d'urgence alors que leur situation est chronique et nécessite une prise en compte différente et adaptée.

A défaut d'organiser de telles réponses, les solutions telles que le squat dont on remarque un fort accroissement dans les métropoles urbaines risquent sans doute de se développer davantage.

Le Haut Comité a d'ores et déjà choisi d'étudier cette question dans ses réflexions et auditions pour le prochain rapport.

## **II - 2 - L'HEBERGEMENT ET LE LOGEMENT TEMPORAIRE.**

### *II - 2 - 1 - L'Hébergement temporaire.*

Si l'accueil d'urgence répond avant tout à une notion de protection et de mise à l'abri de personnes ou de familles il faut reconnaître, à notre avis, à l'hébergement un objectif de réinsertion sociale. Selon les formules, l'hébergement peut être individuel ou collectif, proposé pour des durées différentes, offrir un encadrement socio-éducatif plus au moins structuré.

Les rencontres et auditions ont soulevé l'interrogation sur le besoin de différencier le droit au logement du droit à l'hébergement.

Le droit à l'hébergement peut être conçu comme un moyen approprié du Droit au logement mais pour certains il peut être un affaiblissement de ce Droit au Logement parce qu'il n'offre pas les mêmes garanties de maintien, de sécurité et de conditions d'indépendance ou d'autonomie.

Dans le contexte de l'élaboration de droits fondamentaux au niveau européen parmi lesquels le Haut Comité souhaite que soit retenu le Droit au Logement, il nous a semblé plus pertinent de développer ce concept et de reconnaître que pour certaines personnes, le Droit au logement peut être décliné par un hébergement quant il répond à la situation de la personne et quant les conditions d'accéder, lorsqu'il le souhaite, à un logement autonome, sont respectées.

Les centres d'hébergement qui revendiquent leur mutation vers des pôles de services intégrant éventuellement l'hébergement ou le logement entreprennent d'appliquer et d'intégrer cette évolution dans le droit et le statut des hébergés, résidents, locataires ou sous locataires dont ils s'occupent.

Un décret, plusieurs fois annoncé puis reporté, devrait intégrer ces aspects qu'a reconnu la loi contre les exclusions dans la mission des CHRS.

### *II - 2 - 2 - Les foyers de travailleurs migrants.*

Le devenir des résidents vieillissants impose des efforts de réhabilitation et d'adaptation des structures par l'ouverture à des services extérieurs, l'introduction de la prise en charge médicalisée lorsqu'elle s'impose, ou l'orientation vers d'autres structures lorsqu'elle est possible et souhaitable.

La prise en compte dans les évolutions actuelles des regroupements familiaux est aussi une caractéristique majeure à intégrer.

Les crédits sont disponibles, les projets doivent assimiler les aspects sociaux dans l'évolution de ces structures.

Les objectifs permis par l'affectation de crédits, ne seront pas, loin de là, atteints pour la période de 5 ans qui avait été retenue.

Les obstacles identifiés sont :

♦ la réticence des collectivités locales à accueillir ces structures y compris lorsqu'il s'agit d'un desserrement de grands foyers (300 à 400 places) pour 6 à 8 petits foyers mieux adaptés.

Les municipalités souhaitent profiter de l'éclatement de ces structures pour les répartir sur les communes voisines qui s'y montrent hostiles.....

♦ la réticence voire le refus de travailleurs migrants lorsque ces transformations entraînent des coûts de redevance fortement majorés qui les empêchent d'envoyer au pays des sommes estimées suffisantes.

♦ la réserve voire le blocage des travailleurs migrants et de la communauté lorsqu'ils ont mis en place des systèmes de vente, de services, de troc, des dispositifs « commerciaux » au bénéfice de la communauté dont les modifications proposées entraînent un démantèlement.

Le niveau de rentabilité de ce commerce ou de ce service n'est pas compatible avec une diminution conséquente de l'effectif de la clientèle.

Les responsables de ces foyers et leurs organismes gestionnaires sont confrontés également à la difficulté de gestion et d'entretien du patrimoine appartenant en partie aux organismes HLM qui eux-mêmes remettent en question parfois le maintien dans leur parc de ces structures.

Enfin, ces mêmes responsables s'inquiètent du fait que la diminution du public immigré candidat à ces foyers (en particulier dans la population maghrébine) oriente l'accueil vers un nouveau public dont une partie pose de grandes difficultés.

Les personnes avec troubles psychologiques ou psychiatriques qui sont proposées par des services (taisant plus ou moins ces difficultés), le manque de suivi ou de soins appropriés représentent des problèmes majeurs pour ces structures mais aussi pour les autres résidents sans d'ailleurs répondre aux difficultés des nouveaux accueillis .

Les propositions émises par les différentes instances concernent :

■ la construction de grands pavillons pour les familles nombreuses.

■ la création de petites résidences sociales ou pensions de famille , pour les personnes en situation de rupture, avec des financements de fonctionnement adaptés.

■ une réflexion politique globale sur la spécificité des travailleurs migrants en foyer vis à vis des loyers , des aides au logement et des atouts dans le maintien de leurs relations sociales, familiales et économiques avec ceux restés au pays.

### *II - 2 - 3 - Les résidences sociales.*

Les résidences sociales ont été conçues pour permettre à des personnes de disposer d'un lit, d'une chambre ou d'un logement dans le cadre d'une étape d' un parcours vers l'accès à un logement autonome.

La circulaire qui prévoyait les modalités de fonctionnement de ces résidences distinguait dans cette orientation les travailleurs migrants des foyers transformés en résidence sociale pour qui l'objectif d'y demeurer pouvait être retenu néanmoins.

Si l'objectif n'a pas été remis en cause par les Ministères de l'Emploi et de la Solidarité et celui du Logement, la limite de durée n'est plus considérée comme un impératif au regard de certains publics.

Ceci afin de permettre à des personnes rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'autonomie de se maintenir dans une telle structure.

Le lancement par le Gouvernement d'un plan de création de résidences sociales offrant 10 000 places en 5 ans en Ile de France doit permettre de développer cet outil particulièrement adapté à des publics jeunes en recherche de travail ou exerçant un emploi particulier (CDD, stages, intérim.....).

Cette solution peut être également proposée à des personnes qui tout en souhaitant une forme d'autonomie préfèrent toutefois évoluer dans des structures où des capacités de vie collective ou semi-collective leur sont offertes.

La résidence sociale semble tellement adaptée aux diverses sollicitations associatives recueillies lors de nos déplacements, au public côtoyé dans le SAMU Social ou dans les structures d'urgence visitées qu'il nous paraît impératif de donner des instructions pour soutenir ce type de projets au niveau local.

#### *II - 2 - 4 - Les pensions de famille.*

Les pensions de famille correspondent à un programme expérimental initié à la demande du Secrétaire d'Etat à l'action Humanitaire d'urgence en 1997 qui a ouvert la possibilité pour certaines résidences sociales d'accueillir, sans limitation de durée, un public nécessitant une prise en charge particulière.

Le financement d'un couple d'hôtes y vivant à demeure et chargé de l'accueil et d'une présence de type familial devait permettre de répondre à cette demande.

Le public caractérisé par l'isolement social et/ou affectif privilégie un habitat dans des lieux offrant des espaces collectifs permettant de partager des repas ou des loisirs en commun.

Sur les 18 projets retenus, seuls 10 sont en fonctionnement ou en phase de démarrage, un bilan de ces actions était prévu pour juin 2000 par le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

D'ores et déjà, sous réserve de ce bilan, il semble au Haut Comité que ce projet doit connaître un développement sous l'égide des administrations décentralisées de l'Etat mais avec des instructions de soutien de la part des Ministères concernés.

La connaissance des besoins du public et les projets associatifs susceptibles d'y répondre doivent être soutenus par les pouvoirs publics.

## **II - 3 - LES SOUS-LOCATIONS ET LES MEDIATIONS**

Les formules qui se sont développées en particulier depuis la loi du 31 Mai 90 ont modifié le paysage du logement et posent les questions.

- les frontières du social et du logement se sont elles perméabilisées ?
- les parcours résidentiels sont-ils remis en cause car plus chaotiques ?
- le logement à vocation très sociale répond-il à la montée de la paupérisation ?
- l'accompagnement social est-il la nouvelle garantie du paiement du loyer et du comportement des locataires ?

Au delà de ces questions les initiatives associatives ont été nombreuses et diverses dans ce nouveau champ.

Les formules de médiation se sont développées.

Elles se différencient pour le Haut Comité selon qu'elles s'inscrivent dans le droit commun ou qu'elles s'insèrent dans des interstices entre le social et le logement.

### *II - 3 - 1 - La sous-location.*

Les associations, centres communaux ou intercommunaux d'action sociale ou autres organismes publics peuvent gérer les sous-locations pour les personnes défavorisées.

L'aide à la médiation locative a conforté leur situation financière et reconnu leur fonction. Cette aide n'a pas déclenché un développement anarchique de cette formule car elle comprend néanmoins des risques pour l'organisme locataire .

En effet le sous locataire bénéficie du droit au maintien dans les lieux sauf après refus d'une offre de relogement définitif correspondant à ses besoins. L'association assume alors seule les impayés et le contentieux locatif .

L'estimation de 20 000 sous-locations semble être confortée par les chiffres de l'aide à la médiation locative et le bilan tiré après les 18 premiers mois par la DGUHC au Ministère du Logement.

La sous-location avec bail glissant nous a été évoquée à de nombreuses reprises lors de nos rencontres en soulignant les avantages mais aussi en y décrivant les difficultés actuelles.

- les réticences des bailleurs privés
- les obstacles mis en avant par les bailleurs publics pour faire glisser un bail.

Devant ces positions, de nombreuses associations renoncent à conventionner sur ce point avec des organismes HLM.

Le dernier obstacle soulevé est, le fait que lorsque le glissement du bail s'effectue, s'il n'est pas octroyé un nouveau logement par l'organisme HLM ,c'est pour les associations un potentiel d'offre, à proposer au public suivi, qui disparaît.

### *II - 3 - 2 - Les médiations locatives.*

De nombreuses associations ont innové en proposant des nouveaux services , des nouvelles formes de médiation entre le propriétaire et son locataire. Ces expérimentations méritent indiscutablement d'être soutenues, évaluées et pérennisées lorsqu'elles correspondent à un besoin identifié dans le plan départemental.

Les agences immobilières à vocation sociale sont nées de ces initiatives.

Plus de 20 de ces agences immobilières ont été créées, elles sont la plupart d'origine associative mais peuvent l'être aussi par des collectivités locales.

Cette solution s'inscrit délibérément dans le droit commun puisqu'elles doivent respecter la réglementation en vigueur pour les agences immobilières et laissent la relation locataire/ propriétaire réglée par un contrat de bail classique.

Seul le mode de gestion, le type de public ciblé, la modération des loyers et surtout le lien avec les plans départementaux d'action pour le logement des défavorisés les distinguent des agences de type commercial.

Nos interlocuteurs dans les départements nous ont présenté des réalisations intéressantes avec ces A.I.V.S. ou ont évoqué à plusieurs reprises, leur projet de création d'une telle structure.

Le Haut Comité dans cet échange a rappelé à chaque fois que cette création ne devait pas être considérée comme la seule réponse à chercher dans le parc privé et qu'elle n'était pas adaptée pour les publics les plus marginalisés.

Enfin, il a été démontré qu'un tel dispositif ne peut trouver son équilibre financier que dans le cadre d'un soutien des pouvoirs publics compte tenu des ménages ciblés, des fonctions spécifiques et de l'impossibilité de ne compter que sur les produits de la gestion locative pour assurer le budget de la structure.

Des associations nous ont alerté sur les difficultés administratives et financières de leurs agences quant à la lecture parfois restrictive dans l'application de l'aide à la médiation locative sur le type de logement, la durée du financement ou les logements déjà gérés par la structure avant la création de l'aide.

De même les financements M.O.U.S. sont particulièrement cités, dans la liste des difficultés rencontrées.

Ils sont censés aider la création, le développement et le soutien des missions de prospection ou de recherche de solutions .

Les associations rencontrent des obstacles quant au paiement de ces subventions mais aussi aux refus de conventionner sur des périodes pluri annuelles alors que les textes et l'esprit de ce dispositif le permettent explicitement.



### **III L'intercommunalité et l'habitat**

#### **III.1 DEVELOPPEMENT DE L'INTERCOMMUNALITE**

##### *III.1.1 Rappel des dispositions de la loi*

La coopération intercommunale relevant d'une fiscalité propre repose sur trois types  
la communauté de communes  
la communauté d'agglomération  
la communauté urbaine

La création est décidée par les élus locaux même si l'on reconnaît au Préfet un pouvoir de proposition pour la création de structures de coopération.

a) La communauté de communes concerne les communes rurales et de petite taille regroupées entre elles avec une continuité territoriale sans enclave.

##### Compétences obligatoires :

- Aménagement de l'espace
- Actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté.

##### Compétences optionnelles : ( une compétence minimum est à choisir)

- Protection et mise en valeur de l'environnement
- Politique du logement et du cadre de vie
- Création, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement élémentaire et pré-élémentaire

Des dispositions particulières ont été prises pour les établissements publics à caractère intercommunal existant avant la loi.

b) La communauté d'agglomération doit regrouper autour d'une ou plusieurs communes centre de 15 000 habitants des entités géographiques continues de plus de 50 000 habitants.

##### Compétences obligatoires :

- Développement économique
- Aménagement de l'espace communautaire
- Equilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire
- Politique de la ville.

##### Compétences optionnelles :

- eaux
- assainissement
- Environnement
- cadre de vie
- Equipements culturels et sportifs
- Voirie

- c) La communauté urbaine dont le seuil de création est fixé à 500 000 habitants avec la même exigence de continuité territoriale.

d)

Les compétences obligatoires :

- Développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire
- Aménagement de l'espace communautaire
- Equilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire
- Politique de la ville dans la communauté
- Gestion des services d'intérêt collectif
- Protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie.

### III 1.2 Le bilan actuel

Le bilan au 31 décembre 1999 montre une évolution significative du mouvement amorcé vers l'intercommunalité.

- 51 communautés d'agglomération regroupent dans 763 communes plus de 6 millions d'habitants
- 7 de ces communautés ont été créées ex nihilo, elles regroupent 56 communes pour près de 830 000 habitants
- Les 44 autres communautés proviennent de transformations
  - .25 issues d'un district
  - .15 issues d'une communauté de communes
  - .4 issues d'une communauté de villes

D'autres créations se sont poursuivies durant cette année, mais elles ne seront intégrées qu'au bilan du 31 décembre 2000 pour des raisons de clarification fiscale basée sur l'annuité.

Le délai limite de création est fixée au 1/01/2002.

On peut citer les grandes agglomérations de Marseille, Toulouse, Nantes et Le Havre dont la création de communauté est réalisée ou en projet.

La taxe professionnelle unique, principale ressource fiscale et la définition des compétences en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, de transports de politique de la ville vont permettre le transfert volontaire des communes vers les nouveaux groupements (cf carte).

## **III.2 LA REGION PARISIENNE ET SES PARTICULARITES**

### *III.2.1 ♦ Les Bassins d'habitat et les conférences intercommunales.*

Au début de l'année 2000 98 conférences du logement avaient été engagées dont 4 seulement intercommunales et 29 chartes d'attribution avaient été approuvées exclusivement communales.

La plupart de ces conférences ont été installées suite à des obligations administratives ou juridiques (circulaire ERIGNAC, Pacte de relance pour la ville, injonction préfectorale....). Dans ce contexte elles sont donc situées pour la plupart en zone urbaine sensible.

Les bassins d'habitat prévus par la loi ne sont pas tous délimités, il est vrai qu'à la structuration complexe (cf chapitre I) s'est ajoutée le peu de volonté des communes à intégrer ces dispositifs.

La conférence régionale du logement en Ile de France qui doit arrêter les délimitations ne s'est pas encore réunie et aucune conférence intercommunale ne s'est créée dans le cadre de la nouvelle Loi (hormis le projet dans la communauté d'agglomération du Val de Bièvre dans le Val de Marne).

La constitution d'un partenariat efficace, quasi inexistant jusqu'à présent, est une étape obligatoire mais qui bien sûr allonge les délais.

Les conférences communales en préparation ont même été ralenties voire stoppées par les perspectives de l'obligation de l'intercommunalité incluses dans la loi.

Le choix du Préfet de Région en accord avec les Préfets de Département a été d'arrêter la délimitation des bassins d'habitat dans la géographie des départements à une ou deux exceptions.

Cette solution s'appuie sur le pragmatisme et sur la recherche d'adhésion des collectivités locales qui sont réfractaires à une quelconque élaboration intercommunale de la politique du logement et de l'habitat.

Paris et la Seine Saint Denis n'envisagent aucune délimitation de bassin d'habitat.

Les objectifs départementaux d'attribution censés être élaborés au niveau des conférences intercommunales sont donc pour certains déclinés directement par bailleur et commune (Hauts de Seine, Seine St Denis) plutôt que par bassin d'habitat (Essonne, Val d'Oise, Val de Marne, Seine et Marne) alors qu'aucune disposition n'est arrêtée pour Paris et les Yvelines.

La mise en œuvre des dispositifs territorialisés prévus par la Loi contre les Exclusions est donc très disparate qu'il s'agisse des bassins d'habitat et conférences intercommunales du logement ou des instances locales du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

La compétence obligatoire de l'habitat et du logement dans les communautés d'agglomération ou optionnelle pour les communautés de communes devrait faciliter et amplifier un mouvement dont on peut dire qu'il est particulièrement peu actif en région Parisienne si l'on excepte le Val de Marne où se dessine une évolution intéressante.

Les programmes locaux de l'habitat, dont le contenu est précisé dans le projet de loi de Solidarité et de Renouvellement Urbains, devraient renforcer l'opérationnalité de ces programmes en y intégrant l'obligation de construction de logements sociaux.

Les compétences accordées par le projet de loi pour la définition des priorités et dans les commissions d'attribution des bailleurs devraient imposer une meilleure implication des élus.

Le Haut Comité regrette que le projet de loi sur la Solidarité et le renouvellement urbains prévoit la possibilité pour l'Ile de France de créer des conférences communales et d'élaborer des chartes communales, car cette mesure risque d'être un frein supplémentaire à l'instauration de l'intercommunalité dans cette région.

La loi aurait pu limiter cette possibilité aux seules communes inscrites dans une conférence intercommunale ce qui pouvait représenter au contraire une incitation supplémentaire.

La reconnaissance de la complexité de son application en Ile De France ne doit pas entraîner de facto l'abandon d'orientations et d'objectifs nationaux prévus dans la loi contre les exclusions.

## IV - AVIS DU HAUT COMITE

Cette année aura été marquée par une activité législative importante en ce qui concerne l'habitat puisqu'a été publiée le 12 Juillet 99

### **IV.1 la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.**

Le Haut Comité a salué positivement qu'un accent ait été mis dans cette loi sur l'équilibre social de l'habitat et la politique de la ville retenus comme des priorités des compétences de ces instances.

◆ Les communautés urbaines et les communautés d'agglomérations exercent de plein droit aux lieux et place des communes, les compétences fixées par la loi dont :

◆ l'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire.

■ programme de l'habitat

■ politique du logement non social d'intérêt communautaire, politique du logement social dans son ensemble

■ actions en faveur des personnes défavorisées pour des opérations d'intérêt communautaire

■ opérations programmées d'amélioration de l'habitat et

■ actions de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire.

Cet aspect de la loi a provoqué moins de commentaires et de réactions que d'autres domaines de compétence, pourtant il change profondément l'approche de la problématique de l'habitat pour les années à venir.

On peut y voir une cohérence et/ou une complexité avec les bassins d'habitat définis par la loi contre les exclusions qui demande aux Préfets de déterminer ces bassins d'habitat afin de créer des conférences intercommunales de logement.

Dans les nombreux départements visités, les responsables locaux adaptent leur approche de ces deux lois avec un pragmatisme et un certain bon sens qui évite de délimiter des zones différentes à chaque fois que l'agglomération est sensiblement proche de la notion de bassin d'habitat.

Sur ce point la complexité de la notion de bassin d'habitat en région parisienne a différé la mise en place des outils prévus par la loi. La conception d'une coopération intercommunale n'est pas non plus très développée.

La différence profonde consiste dans le fait que la loi sur la coopération intercommunale s'appuie sur une intercommunalité de projet alors que le volet logement de la loi contre les exclusions s'appuie sur une intercommunalité de solidarité. L'objectif à court ou moyen terme est évidemment que ces deux types d'intercommunalité se superposent.

Le Haut Comité tient cependant à s'inscrire en faux face à la conception et aux attitudes qui tendraient à accepter que l'intercommunalité de solidarité ne peut se mettre en place que lorsque celle de projet aura abouti.

Nier ou gommer les difficultés actuelles, l'indispensable intervention afin d'éviter des solutions d'exclusion ou de « ghettoïsation » ne serait pas compatible avec les objectifs de respect de la dignité humaine édictés dans la loi qui concernent dès à présent des situations individuelles ou familiales.

Le deuxième chantier législatif se situe autour du :

## **IV.2 Projet de loi de solidarité et de renouvellement urbains.**

Le Haut Comité a rendu un avis qu'il a transmis au Conseil d'Etat et au Gouvernement en y approuvant ses orientations.

Un courrier a été adressé à tous les parlementaires pour signifier l'importance de l'enjeu de la création d'outils et de l'inscription d'une obligation de création de logements sociaux dans toutes les communes urbaines où la demande existe et où l'effort de solidarité est indispensable.

Au-delà de ces interventions, le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées s'est peu exprimé publiquement, limitant ses discussions avec les représentants des groupes parlementaires de l'Assemblée Nationale et du Sénat qui avaient sollicité son audition. En effet, les membres du Haut Comité n'ont pas souhaité que l'on perçoive la création de logements sociaux comme LA réponse au logement des personnes défavorisées.

Le logement social est conçu pour une population à ressources modestes ( les plafonds de ressources retenus concernent près des 2/3 des ménages) et nous avons convenu d'éviter qu'un amalgame puisse être effectué entre personnes modestes et personnes défavorisées accentuant encore les attitudes de réserves ou de réticences marquées à l'égard de ces populations

Nous avons évidemment soutenu le projet de loi en misant sur le fait que l'accroissement de l'offre locative et une meilleure localisation permettraient également d'accueillir le public défavorisé qui nous préoccupe en priorité. Le respect de la mixité urbaine et sociale est aussi un enjeu pour une meilleure intégration de ces ménages.

Nous avons proposé au Gouvernement et aux parlementaires des améliorations dans le chapitre sur la lutte contre l'insalubrité et celui de la prévention de la dégradation de certaines copropriétés. Nous regrettons que les parlementaires n'aient pas retenu notre proposition pour une différenciation positive des grands logements dans le décompte des quotas à atteindre ou à respecter. Néanmoins, plusieurs de nos propositions ont été retenues et intégrées dans le projet de loi.

Le troisième chantier législatif concernait

### **IV.3 les gens du voyage,**

Le Haut Comité qui avait rendu un avis en 1999 sur ce projet de loi a été auditionné par les groupes parlementaires et s'est réjoui du vote définitif le 22 juin 2000 à l'Assemblée Nationale et de sa publication le 5 Juillet 2000 au Journal Officiel. Nous en avons soutenu le principe et les objectifs, ainsi que les moyens mis en œuvre pour son application.

Nous attendons du Gouvernement que les décrets d'application sortent avant la fin de l'été pour que cette loi soit applicable dans les meilleurs délais, compte tenu de la situation actuelle de tension avec des riverains et des collectivités locales mais aussi de l'espoir engendré, y compris auprès des gens du voyage et des associations qui les aident.

La loi prévoyant une prise en compte des besoins locaux et la création d'une commission consultative représentant tous les acteurs et bénéficiaires du schéma départemental, la concertation doit être mise en œuvre sans attente. A juste titre, la loi s'est concentrée sur l'accueil et le stationnement des gens du voyage.

Cette priorité ne doit pas occulter l'examen, avec l'appui du Conseil National de concertation des gens du voyage, des conditions de vie autour de la scolarisation des enfants, des droits civiques, des aspects fiscaux et commerciaux et des droits sociaux.

### **IV.4 La réforme des aides personnelles au logement**

présentée au Conseil National de l'Habitat le 21 Juin 2000 après l'annonce du Premier Ministre lors de la conférence de la famille correspond aux demandes formulées à plusieurs reprises par le Haut Comité.

Notre exigence pour une harmonisation des aides, sans qu'aucun ménage ne voit baisser son aide du fait de cette réforme a été respectée.

L'équité instituée entre les ressources quelle que soit l'origine des revenus (salariaux ou sociaux) donne une meilleure lisibilité de l'aide.

Elle évite que certains statuts liés aux minimas sociaux soient préférés, à ressources équivalentes, à des statuts de salarié au prétexte d'une meilleure solvabilisation des aides.

Nous constatons avec satisfaction que notre demande d'actualisation régulière des aides au logement a été confortée cette année encore dans le cadre du budget.

Nous souhaitons que la prochaine évolution de ces aides porte sur une meilleure prise en compte du coût réel des charges à intégrer dans le forfait du barème. L'écart entre le forfait et les dépenses réelles assumées par les locataires reste problématique.

Une simplification du calcul des aides demeure également indispensable pour éviter de rester très largement le domaine d'hyper spécialistes compliquant la compréhension des citoyens sans perdre bien sur l'objectif d'une meilleure justice sociale.

## V - LES PROPOSITIONS DU HAUT COMITE

### V - 1 ANCIENNES PROPOSITIONS DU HAUT COMITE

Rappel - Depuis le premier rapport en 1993, le Haut Comité a émis 64 propositions dont 45 avaient eu une traduction législative ou réglementaire à la date du dernier rapport en Mai 99.

Rappel des propositions restantes.

	PROPOSITIONS	SUITE DONNEES
1993	<p><u>Sur les 10 propositions en restait : 1</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>♦ regrouper les moyens budgétaires du Ministère du logement au titre de sa contribution aux FSL et du Ministère de l'Intérieur au titre de l'indemnisation des propriétaires en cas de refus du concours de la force publique.-</li> </ul>	→ sans suite
1994	<p><u>Sur les 16 propositions en restaient : 4 :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>♦ Aide aux gens du voyage</li> <li>♦ Création d'une délégation interministérielle à l'insertion par le logement</li> <li>♦ Lutte contre l'insalubrité</li> <li>♦ Répartition DGF liée au respect de la mise en œuvre des objectifs définis par la Loi</li> </ul>	<p>→Loi du 5 juillet 2000 sur l'accueil et le stationnement des gens du voyage</p> <p>→ Projet de loi de Solidarité et de Renouveau urbain -</p>
1995	<p>Sur les 25 propositions en restaient 8</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>♦Garantie de loyer pour des personnes ou des familles temporairement sans ressources</li> <li>♦ Révision des valeurs locatives et création d'un fonds de péréquation de la taxe foncière</li> <li>♦ Meilleure prise en compte des charges de logement dans les barèmes des aides au logement</li> <li>♦ Solvabilisation des jeunes non indépendants et non logés</li> <li>♦Prise en compte des ressources de transfert pour ne pas refuser l'attribution de logements sociaux</li> <li>♦Réalisation effective des schémas et mise en œuvre des aires d'accueil pour les gens du voyage</li> <li>♦ Possibilité pour les représentants d'associations</li> </ul>	→Loi du 5 juillet 2000 sur l'accueil et le stationnement des gens du voyage





<p>1999 suite</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>♦ Examiner et réajuster les conditions d'octroi des aides au logement et du FSL en intégrant les conditions de salubrité</li> <li>♦ Améliorer les dispositifs financiers d'intervention pour résorber les immeubles ou îlots concernés et le suivi des déclarations d'insalubrité -</li> <li>♦ Livrer une enquête nationale sur l'insalubrité en France</li> <li>♦ Confier la politique de l'habitat à une structure dans le cadre d'un bassin d'habitat s'appuyant sur l'intercommunalité -</li> <li>♦ Confier à l'instance de médiation un réel pouvoir de recours pour les non attributions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Décret du 22/05/99</li> <li>→ Projet de loi sur la Solidarité et le Renouvellement Urbains.-</li> <li>→ Décret du 22/05/99</li> <li>→ Projet de loi sur la Solidarité et le Renouvellement Urbains.</li> <li>→ Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12/07/ 99</li> </ul>
-----------------------	--	--

Sur ces 64 propositions émises entre 93 et 99, 6 mesures législatives (ou en cours d'adoption par le projet de loi sur la Solidarité et le Renouvellement Urbains après la 2<sup>ème</sup> lecture à l'Assemblée Nationale en Juin 2000) sont venus s'ajouter aux 45 mesures qui avaient vu une traduction législative et réglementaire de nos propositions.

En 1999 nous avons ajouté 21 propositions, 13 mesures ont dorénavant et déjà répondu à ces propositions (dont 2 partiellement) depuis le mois de juin 1999. Le Haut Comité se réjouit du maintien de l'écoute du Gouvernement à ses propositions et en émet de nouvelles à l'occasion de ce rapport.

## **V - 2 - LES NOUVELLES PROPOSITIONS**

### *1 - LE LOGEMENT DES GRANDES FAMILLES*

#### *Constat.*

Le problème du manque de grands logements pour des familles est rencontré surtout en milieu urbain mais avec une acuité particulière en région Parisienne.

Les organismes HLM offrent peu de grands appartements à ce type de familles. Certaines collectivités locales ne souhaitent pas créer ce type de logement car pour quelques unes d'entre elles, ces logements sont assimilés à l'accueil de familles étrangères ou d'origine immigrée dont elles ne souhaitent pas voir l'installation sur le territoire communal.

La SONACOTRA est un des rares opérateurs à s'être engagé sur la demande pressante de l'Etat dans l'achat de grands pavillons. Cette orientation a permis de résoudre une partie du relogement des familles du quai de la gare et de Vincennes et pourrait être confortée dans ses nouvelles missions.

#### *.Propositions*

Pour résoudre les difficultés récurrentes qui obligent actuellement le surpeuplement de certaines familles dans des conditions de vie et d'hygiène inacceptables, le Haut Comité suggère de prendre des dispositions offensives.

- ♦ Les grands logements sociaux devraient être comptabilisés avec une majoration dans le décompte des logements pour l'application de la loi de Solidarité et de Renouvellement urbains.

- ♦ le 1 % logement devrait permettre des prêts privilégiés à des particuliers ou SCI qui s'engagent dans le cadre d'un conventionnement avec l'Etat, soumis au contrôle régulier du PDALPD, à construire en neuf ou en acquisition-amélioration de grands logements destinés à la location.

- ♦ La CNAF et les CAF devraient s'engager davantage dans l'aide à l'investissement de ces grands logements pour lesquels les règles du marché sont souvent un obstacle à leur réalisation et donc à l'intérêt des familles dès qu'elles ont plusieurs enfants.

- ♦ L'Etat par un régime fiscal particulier devrait favoriser ce dispositif , avec des loyers encadrés, en permettant une majoration conséquente de la déduction forfaitaire des revenus fiscaux qui pourrait être portée à 50% au lieu des 25% actuels.

Cette offre nouvelle, serait peu coûteuse pour l'Etat. Elle serait liée à un manque de recettes et non pas à une dépense supplémentaire. Elle semble en outre une mesure efficace dans la lutte contre les marchands de sommeil, le surpeuplement et dans la lutte contre l'insalubrité.

## *II - L'AMELIORATION DES DISPOSITIFS DE PREVENTION DE L'EXPULSION.*

Cette mesure de la loi contre les exclusions est sans doute la plus symbolique d'un changement dans l'approche des problématiques d'exclusion.

En privilégiant une véritable politique de prévention en amont des jugements de tribunaux, on permet la mobilisation de tous les moyens financiers et sociaux pour apporter des réponses adaptées. Cette mesure privilégie pour les personnes de bonne foi le maintien dans leur logement ou leur relogement quand les conditions du maintien ne sont pas réunies.

L'enquête sociale est le pivot de cette réforme. La décentralisation a confié l'action sociale au département et a vu transférer les missions des services sociaux sous la responsabilité du département.

Sans bien sûr revenir sur ce choix, il nous paraît inconcevable que des départements n'engagent pas, au moins partiellement, leurs services sociaux dans une telle réforme, voire même s'opposent à ce que les fonds accordées dans ces dispositifs du FSL ne servent, sur la ligne de l'accompagnement social, à financer ces missions à des associations.

Cette vision restrictive de quelques départements nous semble totalement inadaptée dans la mesure où les crédits du FSL ont augmenté significativement en 98 et surtout en 99 pour entre autres intégrer ces nouvelles missions.

L'amélioration de la prévention des expulsions se développera également par une augmentation des crédits d'accompagnement social des familles en difficulté, particulièrement celles cumulant aux problèmes économiques des difficultés de comportement.

Le Haut Comité se réserve la possibilité de présenter de nouvelles propositions si l'application actuelle ou à venir et les chartes de prévention ne répondent pas aux attentes suscitées par cette réforme ou si, comme il nous a été signalé, des procédures de contournement se mettent en place pour éviter le référé et l'enquête sociale.

### *III - LES OUTILS D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION.*

La loi exclusion est complexe, le volet logement contient cinquante mesures différentes et leur mise en application est aussi tributaire de leur connaissance par les acteurs.

Les services de l'Etat ont commencé un travail de diffusion de l'information par des guides ou fiches d'aide à l'élaboration (charte de prévention des expulsions, connaissance du public, mesures du Plan Départemental,.....). Ce travail doit être développé et amélioré et les questions posées lors de nos visites confirment le besoin d'une meilleure connaissance et compréhension de la loi et des textes d'application.

Nous considérons pourtant que les actions d'information et de formation doivent aller au-delà des services de l'Etat. Cet engagement devrait être également soutenu par les Conseils Généraux, avec les communes et leur CCAS, avec les bailleurs, avec le secteur associatif ,avec les CAF.

En 1989 et 1990 le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité et le Ministère du Logement avaient par exemple conventionné avec les têtes de réseaux associatifs pour faire connaître la loi de 88 sur le RMI et de 90 sur la mise en œuvre du Droit au Logement.

Il nous semble qu'une telle démarche serait à renouveler avec ce secteur pour leur permettre de s'approprier outre le suivi de l'application de la loi contre les exclusions ,les nouvelles mesures de lutte contre l'insalubrité et celles concernant le respect de la décence du logement contenues dans le projet de loi sur la solidarité et le renouvellement urbains.

### *IV - LA SUPPRESSION DU MOIS DE CARENCE DE L'APL.*

Cette mesure d'économie prise en 95 dans un contexte de limitation des dépenses des aides au logement a ,en théorie, permis d'économiser près de 400 M.F.

En réalité, cette mesure que le Haut Comité avait déjà dénoncé en son temps ne représente ni une véritable économie, ni une mesure de justice. En effet, la suppression de ce mois de carence a entraîné des effets pervers et financiers qui dépassent largement l'avantage pressenti.

- les familles les plus précarisées ont reporté le coût du premier loyer vers le Fonds de Solidarité Logement et la dépense publique est donc transférée

- les ménages modestes pour qui le premier accès au logement est coûteux (déménagement, frais d'installation, frais d'ouverture des compteurs, .....) voit cette charge augmenter puisqu'ils paient leur premier loyer à taux plein sans l'aide au logement.

Ces ménages se retournent vers des dispositifs sociaux (FSL, CAF, aides communales) pour les aider et sollicitent alors des prêts qui peuvent leur être

accordés dans ces dispositifs( garanties, frais d'installation, prêt mobilier,...) en augmentant ainsi leur taux d'endettement.

- enfin d'autres ménages se retournent vers des solidarités familiales ou de voisinage pour les aider, ce qui peut représenter une orientation favorable sauf lorsqu'ils sont en incapacité de les rembourser suite à des frais imprévus.

Ces incidents les entraînent dans des conflits familiaux ou amicaux qui leur sont préjudiciables. Dans de nombreuses situations c'est un endettement locatif qui en résulte, ce qui représente évidemment une mauvaise entrée en matière dans les rapports avec le bailleur social ou privé.

#### *V - LE PARC PRIVE TRES SOCIAL.*

Le nouveau conventionnement possible depuis 99 entre l'Etat et un propriétaire pour du logement « privé intermédiaire » pour des locations dont le coût du loyer est compris entre le prix du parc social et le prix du marché a été apprécié par le Haut Comité.

Il permet un amortissement du bien dans le neuf et une majoration de la déduction du forfait des recettes locatives dans le parc ancien.

Cette déduction forfaitaire favorable de 25% au lieu de 14% semble parfois compliquer le maintien d'un parc privé très social.

Dans ce contexte les avantages consentis à des logements à loyer très social devraient être améliorés.

Le Haut Comité, proposerait donc un « super » conventionnement pour les loyers en deçà d'un plafond qu'on pourrait appeler très social .

Ce conventionnement permettrait d'une part un regard sur les critères de décence du logement mais aussi de maintenir voire d'augmenter une offre locative très sociale dans le parc privé, diffus.

Ces logements seraient suivis le temps de leur conventionnement par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

Le forfait actuel permettant l'exonération des revenus fonciers lorsque la location est destinée à des bénéficiaires du RMI ou à des étudiants boursiers devrait être relevé sensiblement et être élargi à la location à des personnes défavorisées sous des critères de ressources.

Le plafond actuel de ce forfait est si bas que cet avantage et cette incitation sont pratiquement inappliqués.

#### *VI - LE COUT DE LA COORDINATION.*

De nombreux plans départementaux ont créé ou facilité des outils de concertation, de synergie des moyens, ou des dispositifs de regroupement de lieux d'accueil et d'informations.

Ces outils démontrent un intérêt évident dans le partenariat, la cohésion des actions et la recherche d'une « culture commune »

Ces dispositifs intéressants n'ont pourtant jusqu'à présent pas de reconnaissance financière. Il n'existe pas de ligne budgétaire pour les organiser ou les mettre en place.

Certains départements ont « bricolé » des dispositifs avec des crédits du Conseil Général (action sociale ou RMI) des crédits d'Etat (FIV ou MOUS) et l'appui des collectivités locales.

Le Haut Comité suggère que pour encourager ces outils, les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées puissent inscrire une ligne dans les FSL dans les coûts de gestion du dispositif du PDALPD.

Un prochain décret doit encadrer ces dépenses. Nous pensons que l'on pourrait différencier la gestion comptable de ces fonds (souvent confiée aux CAF) d'une gestion administrative des dossiers qui pourrait inclure dans une limite de dépenses, ces outils de regroupement et de concertation.

### VII L'AMELIORATION DU MODE DE PAIEMENT DES ACTIONS

Les associations sont fortement engagées dans les dispositifs du volet logement de la loi contre les exclusions. Elles remplissent des missions portant sur :

- l'accueil et l'orientation des ménages en difficulté
- l'hébergement temporaire ou d'urgence
- le diagnostic social dans le cadre de la prévention des expulsions
- la maîtrise d'ouvrage pour des opérations particulières
- la représentation des ménages défavorisés dans les instances départementales ou locales du PDALPD, du CDH, des collectifs associatifs
- la gestion ou la médiation locative
- la prospection immobilière et la recherche de solutions locatives
- la garantie et le cautionnement
- la lutte contre l'insalubrité et le saturnisme.
- ...d'autres innovations sociales

La plupart de ces missions sont financées par des crédits de l'Etat, des départements, des CAF ou des collectivités locales.

Toutes ces associations se plaignent des modalités de paiement de ces actions. Mis à part quelques dans quelques départements, sur les crédits FSL ou RMI, où l'on en a eu le souci en adoptant des procédures tenant compte de leurs charges, les associations sont financées avec beaucoup de retard.

L'Etat n'est pas malheureusement le plus exempt de leurs récriminations.

Comment faire accepter que les associations paient des agios ou des intérêts bancaires parce que le versement des crédits est aussi tardif ?

Dans une période économique où la trésorerie de l'Etat s'assainit, ne peut-on pas reconsidérer ce fonctionnement ?

Le Haut Comité souhaite que des procédures nouvelles soient aménagées pour le financement des associations.

### VIII UN PLAN AMBITIEUX POUR LES PERSONNES DEFAVORISEES

Les difficultés pour offrir un logement décent aux personnes défavorisées sont nombreuses et certaines d'entre elles viennent d'être examinées dans le sixième rapport du Haut Comité.

Au delà des obstacles politiques liés à l'implication des collectivités locales et territoriales ,il semble aux membres du Haut Comité que l'Etat devrait afficher une volonté et des moyens à la hauteur des enjeux, dans son rôle de garant de la solidarité nationale.

Le programme d'actions lié la loi contre l'exclusion arrive à échéance à la fin de l'année 2000 , il nous paraît opportun de reconduire un nouveau programme encore plus ambitieux que le précédent.

Les signes d'une revitalisation de l'économie et des rentrées fiscales en hausse doivent impérativement, au delà du volet emploi si important, se concrétiser dans d'autres actions pour les publics défavorisés telles que :

- Un fonds pour favoriser des réserves foncières destinées au parc social dans des secteurs où le coût du foncier en obère la réalisation
- Des moyens financiers pour accélérer la restructuration urbaine favorisant ainsi la mixité urbaine et améliorant la situation de certains quartiers dégradés
- Un plan de création de structures spécialisées dans la grande exclusion
- Les moyens d'une campagne d'information et de repérage dans le cadre de la lutte contre l'insalubrité

## ANNEXES

### La loi du 5 juillet 2000 sur l'accueil et le stationnement des gens du voyage

6 juillet 2000 JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE 10189

LOI n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage (1)

NOR: EOUX9900036L

L'Assemblée nationale et le Sénat ont délibéré, L'Assemblée nationale a adopté ; Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit

Article 1<sup>er</sup>

I. - Les communes participent à l'accueil des personnes dites gens du voyage et dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles.

II. - Dans chaque département, au vu d'une évaluation préalable des besoins et de l'offre existante, notamment de la fréquence et de la durée des séjours des gens du voyage, des possibilités de scolarisation des enfants, d'accès aux soins et d'exercice des activités économiques, un schéma départemental prévoit les secteurs géographiques d'implantation des aires permanentes d'accueil et les communes où celles-ci doivent être réalisées.

Les communes de plus de 5 000 habitants figurent obligatoirement au schéma départemental. Il précise la destination des aires permanentes d'accueil et leur capacité. Il définit la nature des actions à caractère social destinées aux gens du voyage qui les fréquentent.

Le schéma départemental détermine les emplacements susceptibles d'être occupés temporairement à l'occasion de rassemblements traditionnels ou occasionnels et définit les conditions dans lesquelles l'Etat intervient pour assurer le bon déroulement de ces rassemblements.

Une annexe au schéma départemental recense les autorisations délivrées sur le fondement de l'article L.443-3 du code de l'urbanisme. Elle recense également les terrains devant être mis à la disposition des gens du voyage par leurs employeurs, notamment dans le cadre d'emplois saisonniers.

III. - Le schéma départemental est élaboré par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général. Après avis du conseil municipal des communes concernées et de la commission consultative prévue au IV, il est approuvé conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la présente loi. Passé ce délai, il est approuvé par le représentant de l'Etat dans le département. Il fait l'objet d'une publication.

Le schéma départemental est révisé selon la même procédure au moins tous les six ans à compter de sa publication.

IV. - Dans chaque département, une commission consultative, comprenant notamment des représentants des communes concernées, des représentants des gens du voyage et des associations intervenant auprès des gens du voyage, est associée à l'élaboration et à la mise en oeuvre du schéma. Elle est présidée conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et par le président du conseil général ou par leurs représentants.

La commission consultative établit chaque année un bilan d'application du schéma. Elle peut désigner un médiateur chargé d'examiner les difficultés rencontrées dans la mise

en oeuvre de ce schéma et de formuler des propositions de règlement de ces difficultés. Le médiateur rend compte à la commission de ses activités.



V. - Le représentant de l'Etat dans la région coordonne les travaux d'élaboration des schémas départementaux. Il s'assure de la cohérence de leur contenu et de leurs dates de publication. Il réunit à cet effet une commission constituée des représentants de l'Etat dans les départements, du président du conseil régional et des présidents des conseils généraux, ou de leurs représentants.

#### Article 2

I. - Les communes figurant au schéma départemental en application des dispositions des II et III de l'article 1<sup>er</sup> sont tenues, dans un délai de deux ans suivant la publication de ce schéma, de participer à sa mise en oeuvre. Elles le font en mettant à la disposition des gens du voyage une ou plusieurs aires d'accueil, aménagées et entretenues. Elles peuvent également transférer cette compétence à un établissement public de coopération intercommunale chargé de mettre en oeuvre les dispositions du schéma départemental ou contribuer financièrement à l'aménagement et à l'entretien de ces aires d'accueil dans le cadre de conventions intercommunales.

II. - Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale intéressés assurent la gestion de ces aires ou la confient par convention à une personne publique ou privée.

#### Article 3

I. - Si, à l'expiration d'un délai de deux ans suivant la publication du schéma départemental et après mise en demeure par le préfet restée sans effet dans les trois mois suivants, une commune ou un établissement public de coopération intercommunale n'a pas rempli les obligations mises à sa charge par le schéma départemental, l'Etat peut acquérir les terrains nécessaires, réaliser les travaux d'aménagement et gérer les aires d'accueil au nom et pour le compte de la commune ou de l'établissement public défaillant.

Les dépenses d'acquisition, d'aménagement et de fonctionnement de ces aires constituent des dépenses obligatoires pour les communes ou les établissements publics qui, selon le schéma départemental, doivent en assumer les charges. Les communes ou les établissements publics deviennent de plein droit propriétaires des aires ainsi aménagées, à dater de l'achèvement de ces aménagements.

II. - Le 31<sup>er</sup> de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés

« 31<sup>er</sup> Les dépenses occasionnées par l'application des dispositions des articles 2 et 3 de la loi n<sup>o</sup> 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage;

« 32<sup>er</sup> L'acquittement des dettes exigibles. »

#### Article 4

L'Etat prend en charge les investissements nécessaires à l'aménagement et à la réhabilitation des aires prévues au premier alinéa du II de l'article 1<sup>er</sup>, dans la proportion de 70 % des dépenses engagées dans le délai fixé à l'article 2, dans la limite d'un plafond fixé par décret.

La région, le département et les caisses d'allocations familiales peuvent accorder des subventions complémentaires pour la réalisation de ces aires d'accueil.

#### Article 5

I. - Dans l'intitulé du livre VIII du code de la sécurité sociale et du titre V de ce livre, les mots : « Aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées » sont remplacés par les mots : « Aides aux collectivités et organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées ou gérant des aires d'accueil des gens du voyage ».

II. - Avant le premier alinéa de l'article L. 851-1 du même code, il est inséré un « I ».

III. - L'article L. 851-1 du même code est complété par un II ainsi rédigé

« I7. - Une aide forfaitaire est versée aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale qui gèrent une ou plusieurs aires d'accueil de gens du voyage. Elle est également versée aux personnes morales qui gèrent une aire en application d'une convention prévue au II de l'article 2 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

« Une convention passée avec l'Etat fixe, compte tenu de la capacité effective des aires d'accueil, le montant prévisionnel de l'aide versée annuellement à ces gestionnaires. Cette convention détermine les modalités de calcul du droit d'usage perçu par les gestionnaires des aires d'accueil et définit les conditions de leur gardiennage. »

N. - A l'article L. 851-2 du même code, les mots

« L'aide est liquidée et versée » sont remplacés par les mots : « Les aides sont liquidées et versées ».

V. - A l'article L. 851-3 du même code, les mots : « Le financement de l'aide » sont remplacés par les mots : « Le financement des aides ».

## Article 6

1. - Les modalités de mise en oeuvre des actions de caractère social mentionnées au II de l'article 1e, dont le financement incombe à l'Etat, au département et, le cas échéant, aux organismes sociaux concernés, dans le cadre de leurs compétences respectives, sont fixées par des conventions passées entre ces personnes morales et les gestionnaires des aires d'accueil prévues par le schéma départemental.

II. - Des conventions passées entre le gestionnaire d'une aire d'accueil et le département déterminent les conditions dans lesquelles celui-ci participe aux dépenses de frais de fonctionnement des aires d'accueil prévues au schéma départemental, sans que cette participation puisse excéder le quart des dépenses correspondantes.

## Article 7

Le deuxième alinéa de l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé

« Cette population est la population totale majorée, sauf disposition particulière, d'un habitant par résidence secondaire et d'un habitant par place de caravane située sur une aire d'accueil des gens du voyage satisfaisant aux conditions de la convention de l'article L. 851-1 du code de la sécurité sociale et aux normes techniques en vigueur, fixées par un décret en Conseil d'Etat. La majoration de population est portée à deux habitants par place de caravane pour les communes éligibles l'année précédente à la dotation de solidarité urbaine prévue à l'article L. 2334-15 ou à la première fraction de la dotation de solidarité rurale prévue à l'article L. 2334-21. »

## Article 8

Le code de l'urbanisme est ainsi modifié

1° Au 2° de l'article L. 111-1-2, après les mots: « Les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, », sont insérés les mots : « à la réalisation d'aires

2° Au premier alinéa de l'article L. 121-10, après les mots : « la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat > , sont ajoutés les mots : « , y compris ceux des gens du voyage > ;

3° Le chapitre III du titre N du livre N est complété par un article L. 443-3 ainsi rédigé  
« Art. L 443-3. - Dans les zones constructibles, des terrains bâtis ou non bâtis peuvent être aménagés afin de permettre l'installation de caravanes constituant

l'habitat permanent de leurs utilisateurs. L'autorisation d'aménagement est délivrée dans les formes, conditions et délais définis par le décret en Conseil d'Etat mentionné à l'article L. 443-1. »

#### Article 9

I. - Dès lors qu'une commune remplit les obligations qui lui incombent en application de l'article 2, son maire ou, à Paris, le préfet de police peut, par arrêté, interdire en dehors des aires d'accueil aménagées le stationnement sur le territoire de la commune des résidences mobiles mentionnées à l'article 1<sup>o</sup>. Ces dispositions sont également applicables aux communes non inscrites au schéma départemental mais dotées d'une aire d'accueil, ainsi qu'à celles qui décident, sans y être tenues, de contribuer au financement d'une telle aire.

II. - En cas de stationnement effectué en violation de l'arrêté prévu au I, y compris sur le domaine public, le maire peut, par voie d'assignation délivrée aux occupants et, le cas échéant, au propriétaire du terrain ou au titulaire d'un droit réel d'usage, saisir le président du tribunal de grande instance aux fins de faire ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles.

Sauf dans le cas où le terrain appartient à la commune, le maire ne peut agir que si le stationnement est de nature à porter atteinte à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques.

Le juge peut, en outre, prescrire aux occupants, le cas échéant sous astreinte, de rejoindre l'aire de stationnement aménagée en application de la présente loi à défaut de quitter le territoire communal et ordonner l'expulsion de tout terrain qui serait occupé en violation de cette injonction. ,

Le juge statue en la forme des référés. Sa décision est exécutoire à titre provisoire. En cas de nécessité, il peut ordonner que l'exécution aura lieu au seul vu de la minute. Si le cas requiert célérité, il fait application des dispositions du second alinéa de l'article 485 du nouveau code de procédure civile.

III. - Les dispositions du I et du II ne sont pas applicables au stationnement des résidences mobiles appartenant aux personnes mentionnées à l'article 1e, de la présente loi

1° Lorsque ces personnes sont propriétaires du terrain sur lequel elles stationnent ;

2° Lorsqu'elles disposent d'une autorisation délivrée sur le fondement de l'article L. 443-1 du code de l'urbanisme ;

3° Lorsqu'elles stationnent sur un terrain aménagé dans les conditions prévues à l'article L.443-3 du même code.

IV. - En cas d'occupation, en violation de l'arrêté prévu au I, d'un terrain privé affecté à une activité à caractère économique, et dès lors que cette occupation est de nature à entraver ladite activité, le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel d'usage sur le terrain peut saisir le président du tribunal de grande instance aux fins de faire ordonner l'évacuation forcée des résidences mobiles. Dans ce cas, le juge statue en la forme des référés. Sa décision est exécutoire à titre provisoire. En cas de nécessité, il peut ordonner que l'exécution aura lieu au seul vu de la minute. Si le cas requiert célérité, il fait application des dispositions du second alinéa de l'article 485 du nouveau code de procédure

#### Article 10

I. - Les schémas départementaux établis en application de l'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, publiés antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi, font l'objet d'un nouvel examen dans les conditions et délais prévus à l'article 1a ci-dessus.

II. - L'article 28 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 précitée est abrogé. Toutefois, dans les départements qui ne disposent pas d'un schéma départemental approuvé

dans les conditions définies à l'article la ci-dessus, les deux derniers alinéas de cet article restent en vigueur.

#### Article 11

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application de la présente loi.  
.La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat. Fait à Paris, le 5 juillet 2000.

'Par le Président de la République

Le Premier ministre, LIONEL JOSPIN

JACQUES CHIRAC

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, LAURENT FABIUS

La ministre de l'emploi et de la solidarité, MARTINE AUBRY

Le garde des sceaux, ministre de la justice, ÉLISABETH GuiGou

Le ministre de l'intérieur, JEAN-PIERRE CHEVÈNEMENT

le secrétaire d'État à l'outre-mer, JEAN-JACK QUEYRANNE

La secrétaire d'État au budget, FLORENCE PARLY

Le ministre de l'équipement, des transports et du logement, JEAN-CLAUDE GAYSSOT

Le secrétaire d'État au logement, LOUIS BESSON

(1) Travaux préparatoires: loi n° 2000-614. Assemblée nationale

Projet de loi n° 1598 ;

Rapport de Mme Raymonde Le Texier, au nom de la commission des lois, n° 1620 ;

Discussion et adoption le 24 juin 1999.

Sénat:

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, n° 460 (1998-1999);

Rapport de M. Jean-Paul Delevoye, au nom de la commission des lois, n° 188 (1999-2000)

Avis de M. Pierre Hérisson, au nom de la commission des affaires économiques, n° 194 (1999-2000) ;

Discussion et adoption le 3 février 2000.

Assemblée nationale

Projet de loi, modifié par le Sénat; n° 2140 ;

Rapport de Mme Raymonde Le Texier, au nom de la commission des lois, n° 2188 ;

Discussion et adoption le 24 février 2000.

Sénat:

Projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, n° 243 (1999-2000) ;

Rapport de M. Jean-Paul Delevoye, au nom de la commission des lois, n° 269 (1999-2000) ;

Discussion et adoption le 23 mars 2000.

Assemblée nationale

Projet de loi, modifié par le Sénat en deuxième lecture, n° 2274 ;

Rapport de Mme Raymonde Le Texier, au nom de la commission mixte paritaire, n° 2365.

Sénat:

Rapport de M. Jean-Paul Delevoye, au nom de la commission mixte paritaire, n° 333 (1999-2000).

Assemblée nationale

Projet de loi, modifié par le Sénat en deuxième lecture, n° 2274 ;

Rapport de Mme Raymonde Le Texier, au nom de la commission des lois, n° 2405 ;

Discussion et adoption le 23 mai 2000.

Sénat:

Projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, n° 352 (1999-2000) ;

Rapport de M. Jean-Paul Delevoye, au nom de la commission des lois, n° 412 (1999-2000) ;

Discussion et adoption le 21 juin 2000.

Assemblée nationale

Projet de loi, modifié par le Sénat en nouvelle lecture, n° 2487 ;

Rapport de Mme Raymonde Le Texier, au nom de la commission des lois, n° 2488 ;

Discussion et adoption le 22 juin 2000.

## **AVIS DU HAUT COMITE SUR LE PROJET DE LOI RELATIF A LA SOLIDARITE ET AU RENOUVELLEMENT URBAINS.**

Le Haut Comité saisi par le Secrétaire d'Etat au Logement pour donner un avis sur le projet de loi s'est plus particulièrement penché sur les chapitres qui concernent directement les personnes défavorisées.

Nous n'avons donc pas étudié en détail le chapitre sur la modification du cadre juridique des politiques urbaines et des règles d'urbanisme tout en approuvant l'objectif d'alléger les procédures et de renforcer la concertation avec les habitants.

### **I - LE CHAPITRE PREVOYANT DE CONFORTER LA POLITIQUE DE LA VILLE.**

- Le développement de la solidarité entre les communes en matière d'habitat.

L'accueil des différentes catégories de populations exige des mesures d'incitation et de contrainte pour instituer une véritable mixité sociale.

Cet objectif correspond à une des propositions récurrentes du Haut Comité depuis sa création. Nous approuvons les obligations de construire des logements sociaux imposées aux communes des agglomérations de plus de 50 000 habitants ayant moins de 20 % de logements sociaux au titre de résidence principale. Pour inciter la création de P.L.A. d'intégration, nous pensons qu'une pondération majorée pourrait leur être apportée dans le décompte des logements sociaux.

La possibilité pour les communautés urbaines, communautés d'agglomérations et communautés de communes de fixer elles-mêmes les objectifs de répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logement est un encouragement fort à l'intercommunalité mais impose que les plans locaux aient de réelles ambitions sur la production et la diversification des logements sociaux et ne soient pas éloignées ni des 20 % imposés aux autres communes ni des objectifs du Plan Départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et des accords collectifs départementaux. La réflexion devrait porter sur l'éventualité d'un pourcentage plancher dans ces P.L.H. et sur le calcul de la taxation à savoir si elle s'applique au différentiel manquant pour atteindre les 20 % ou sur le différentiel manquant pour atteindre l'objectif en pourcentage défini par le P.L.H. (quand celui-ci est compris entre le pourcentage plancher et les 20 %).

L'affectation aux communautés des prélèvements effectués sur les ressources fiscales des communes pour l'acquisition de foncier en vue de construire du logement social nous semble adaptée et l'encadrement des objectifs de réalisation nous paraissent des orientations appréciables. Nous remarquons surtout que contrairement à la loi d'orientation sur la ville de 1991, un suivi et une pression financière supplémentaire sont mis en œuvre pour les communes qui ne respecteraient pas leurs engagements. Nous regrettons que le rattrapage de constructions par les obligations ainsi créées, puissent s'étaler sur 20 ans au lieu des 15 ans annoncés par le Ministre.

La possibilité de substitution de la commune par l'Etat pour la construction, si elle est largement approuvée nous semble manquer de précision dans les modalités

d'application concrète tout comme nous aimerions avoir la confirmation que la taxation prévue soit suffisamment incitative pour éviter que certaines communes "achètent" la non mixité.

## II - LE CHAPITRE SUR LA PREVENTION ET LE TRAITEMENT DE LA DEGRADATION DES COPROPRIETES.

Le Haut Comité apprécie que des mesures soient prises dans ce secteur ou s'accumulent actuellement de très nombreuses difficultés au détriment du public défavorisé.

- La création d'un délai de rétractation pour l'acquisition ou la construction d'un immeuble ou la souscription de parts pour l'attribution en propriété nous semble une mesure de bon sens pour tous les actes conclus entre un professionnel et un non-professionnel.

Le Haut Comité s'est interrogé sur l'intérêt de l'extension de ce délai à tous les actes au-delà des seuls professionnels vendeurs. Cette disposition ne permettrait pas de régler en l'espèce le problème des achats de lots de copropriétés dégradées, par des ménages pour qui cette accession à la propriété est parfois plus facile que l'accès à un logement locatif privé ou social.

Le Haut Comité soutient l'idée qu'un audit périodique devrait être obligatoire pour toutes les copropriétés, en particulier sur les éléments de sécurité et les gros travaux à envisager. Cet audit devrait être remis à tout copropriétaire et à tout éventuel acquéreur.

- La codification de l'interdiction de division d'immeubles insalubres et l'instauration de critères de surfaces minimales avant mise en copropriété sont totalement approuvés, même si nous pensons qu'une interdiction de vente devrait être instaurée pour les logements dont les éléments de sécurité du bâtiment ne sont pas assurés, tels que constatés par l'audit, rendu obligatoire et annexé au dossier de vente.

L'extension des compétences des H.L.M, en dérogeant à la loi sur la vente des H.L.M., permettant l'acquisition des lots de copropriété en vue de leur revente ou de leur mise en location provisoire est également approuvée et sera sans doute parfois la seule solution pour des situations fortement déséquilibrées.

Le chapitre sur les déplacements n'a pas été étudié par le Haut Comité même si nous pensons que l'accès aux moyens de transport et les politiques urbaines doivent être abordés de façon concomitante et convergente car les conditions des déplacements et de l'habitat sont très fortement inter-dépendants et font souvent partie du syndrome de l'exclusion

## III - LE CHAPITRE POUR ASSURER UNE OFFRE D'HABITAT DIVERSIFIEE ET DE QUALITE.

- La pérennisation du logement social était une des propositions du dernier rapport du Haut Comité, nous regrettons toutefois que cette pérennisation soit limitée aux organismes H.L.M. visés à l'article L 411.2 du Code de l' Habitation et de la Construction alors que d'autres organismes ayant bénéficié des mêmes dispositions

fiscales et aides spécifiques de l'Etat n'ont pas été intégrés. Nous souhaiterions que la liste soit élargie aux logements conventionnés des Sociétés d'Economie Mixte ainsi qu'aux logements conventionnés construits par les collecteurs du 1 % enfin aux logements construits par le secteur associatif. La liste du parc social devrait être cohérente avec la définition du logement social retenue pour l'article 27 du projet de loi (L 302.5 du C.C.H.)

Le conventionnement du logement social devrait apparaître également dans la politique d'aide au logement comme une contrepartie aux aides publiques.

- Le renforcement de la solidarité entre organismes de logement social..

La réforme proposée est modeste en modifiant essentiellement le mode de cotisation. L'appel à la garantie de la CGLS en substitution de celle des communes pour le logement d'insertion n'est pas abordé alors qu'il représente un obstacle majeur à la création de logements "très sociaux". Même si les modifications sont d'ordre réglementaire, une précision d'orientation dans la loi nous paraîtrait opportune, tout comme la possibilité, sous réserve de payer la redevance de permettre l'accès à la C.G.L.S. à des organismes associatifs spécifiquement agréés producteurs d'un nombre significatif de logements très sociaux.

La création d'un fonds de garantie mutualisé pour les opérations d'accession à la propriété et l'établissement de règles de fonctionnement devraient permettre de sécuriser et développer ce type d'opérations favorisant sans doute également la réalisation des objectifs de mixité sociale et urbaine.

#### IV - LE CHAPITRE SUR LA SUPPRESSION DE L'INSALUBRITE.

Les mesures proposées sont d'un intérêt évident dans la prise en compte d'un problème majeur qui concerne quasi exclusivement les populations les plus défavorisées.

La volonté de renforcer et d'unifier les procédures est saluée positivement par le Haut Comité et à ce titre nous regrettons que les procédures d'insalubrité et de logement menaçant ruine ne soient pas totalement symétriques dans les obligations, la protection des locataires, la définition des propriétaires, la possibilité d'expropriation et les garanties de recouvrement des créances publiques en particulier dans les copropriétés dont tout le monde sait qu'elles regroupent la quasi totalité de ces immeubles insalubres ou menaçant ruine. Cet effort d'uniformisation des procédures annoncé par le Gouvernement doit être traduit plus fortement dans le projet de loi sous peine de voir des choix pernicious vers la procédure la moins contraignante ou ouvrir des procédures contentieuses très nombreuses.

La protection des locataires doit concerner tous les occupants en situation régulière y compris les occupants d'hôtel meublés pour lesquels la loi du 29 juillet 98 contre les exclusions a amélioré le statut.

Le principe de la suspension du paiement du loyer nous paraît la mesure idoine pour imposer au propriétaire l'obligation d'effectuer les travaux. L'obligation de relogement des occupants de bonne foi en cas d'interdiction définitive d'habiter ou d'hébergement pendant la durée des travaux en cas d'interdiction temporaire est également largement approuvée. Cette obligation de relogement est jugée à même



de dissuader les "Marchands de sommeil" mais elle doit être mieux encadrée juridiquement pour empêcher les procédures dilatoires.

Il faudrait également permettre aux petits propriétaires bailleurs d'être complètement exonérés des frais d'hébergement et de travaux à la condition de signer un bail à réhabilitation pour effectuer les travaux indispensables à la sortie d'insalubrité. Un document devrait être obligatoirement joint à l'arrêté d'insalubrité, transmis au propriétaire, stipulant les aides possibles et les solutions envisageables,

Le Haut Comité déplore que la modification des règles ne corresponde pas également à une clarification des termes, compréhensible par tous : propriétaires, locataires, juristes.....

- L'interdiction d'habiter définitive est explicite puisque les personnes doivent quitter le logement.

- L'interdiction d'habiter provisoire par contre est incompréhensible puisque pour certains elle signifiera un départ pendant la durée des travaux alors que pour d'autres le maintien dans le logement malgré l'interdiction peut être envisagé.

En cas d'insalubrité mais de maintien des personnes dans le logement, le Haut Comité s'est interrogé sur la possibilité d'affecter le montant du loyer ou le différentiel à la charge du locataire (loyer moins les aides au logement) à une instance désignée type FSL ou ANAH. Le non-paiement du loyer au propriétaire en cas d'insalubrité avérée est un principe reconnu par le Haut Comité en considérant que le service peut alors être réputé comme non rendu, compte tenu du danger pour la santé des occupants provoqué par ce logement. Notre souci est d'éviter la "désincitation" de certains locataires qui, ne participant plus aux loyers, se contenteraient de cette situation malgré l'insalubrité constatée.

La possibilité de déclenchement de la procédure par le Maire ou l'Etat doit permettre d'impliquer davantage les collectivités locales sur des sujets dont elles ont a priori une meilleure connaissance et de vraies capacités d'interventions.

Nous saluons la fixation d'une date limite par le Préfet pour les travaux et le départ des occupants, afin d'éviter les délais actuels anormalement longs lorsque le propriétaire est particulièrement de mauvaise foi et que les travaux ne sont pas effectués.

Il paraît inacceptable que soient introduites des dérogations aux obligations prévues dans la loi lorsque le propriétaire rapporterait la preuve que l'insalubrité ou le péril constaté est imputable à l'occupant.

Cette disposition ouvre la possibilité à tous les contentieux dans lesquels s'infiltreront systématiquement les bailleurs indécents. La contestation devant un juge existe déjà dans le droit et semble suffire et en tous cas ne paraît pas être du ressort de l'administration. Il faut inverser l'approche et mettre le dispositif répressif dans toute sa vigueur quand le propriétaire est jugé responsable.

° Cette disposition a été modifiée par le gouvernement après l'avis du conseil d'Etat

- L'amélioration des droits des locataires.

Le recours au règlement à l'amiable de conflits locatifs locaux par une commission départementale nous semble une orientation favorable dans le respect des rapports locatifs et de la recherche de solutions pratiques.

L'amélioration de la concertation avec les habitants du parc social nous paraît également un axe intéressant dans le cadre des opérations d'amélioration ou de construction-démolition et dans le sens d'une meilleure information réciproque et d'une meilleure perception de l'attente des habitants. Cette préoccupation doit être partagée par tous les acteurs et cette concertation ne peut être que profitable dans un objectif d'une citoyenneté plus active.

## **LISTE DES AUDITIONS DU HAUT COMITE**

15 décembre 1999

- Mme Frédérique LAHAYE :conseillère technique au cabinet du Secrétaire d'Etat au Logement pour une présentation du volet logement et habitat du projet de loi sur la solidarité et le renouvellement urbains.

26 janvier 2000

- Mme VERSINI directrice du SAMU social de PARIS
- M. RAILLARD secrétaire général de l'association EMMAUS
- Mlle BROUSSE chef de projet à l' INSEE
- M. NOBLET chef de bureau à la DAS Ministère de l'emploi et de la solidarité

23 février 2000

- Mme de la BRETECHE Présidente de la F.N.A.R.S accompagnée de Melle SER Y chargée de mission  
M.PELISSIER Président de la SONACOTRA  
.M.FASSY DIRMI Ministère de l'emploi et de la solidarité et M.EXERTIER DAS Ministère de l'emploi et de la solidarité

22 mars 2000

M.BALLAIN chercheur au C.N.R.S  
M . CHIGOT Président de la F.A.P.I.L accompagné de la déléguée générale Mme BRUMELOT et de M.GACHET administrateur

19 avril 2000

M.LEMAS Directeur général de l'habitat et de la construction (D.G.U.H.C) au Ministère du logement  
M.LUCAS Conseiller technique au cabinet du Ministre de l'Intérieur

17 mai 2000

M.DUPORT Préfet de la région Ile de France accompagné de Mme MARTHIEN chargée de mission à la préfecture de Région, Mme DELPIANO DRE Ile de France et M. SALEM-SERMANET Préfecture de PARIS

14 juin 2000

M.LAURENT Vice Président du Conseil Régional Ile de France  
M.CAVALIER Président de la FNC PACT-ARIM accompagné de M.GERARD directeur général.

A ces auditions en réunion plénière se sont ajoutées des rencontres en groupes de travail des membres du Haut Comité

Réunion du conseil national de lutte contre les exclusions

Rencontre avec les dirigeants de la R.A.T.P sur des projets d'accueil des plus défavorisés

Rencontre avec le Président du Conseil économique et social d' Ile de France et des membres de la commission vie sociale

Auditions au Sénat et à l'Assemblée Nationale sur les projets de loi et de rapport d'évaluation.

## **LISTE DES DEPLACEMENTS DU HAUT COMITE**

2 /02/ 2000 : PAS DE CALAIS

29/02/ 2000 : ALLIER

29/03/ 2000 : HAUT RHIN

26/04/ 2000 : VAL DE MARNE

29/05/ 2000 :PYRENEES ATLANTIQUES

10/07/ 2000 /SAVOIE

La visite du 27/07/ 2000 dans les BOUCHES DU RHONE a été reportée en septembre suite à la grève des aiguilleurs du ciel.

Le secrétaire général du Haut Comité a représenté le Haut Comité  
15et 16 octobre 1999 : PERPIGNAN séminaire sur les gens du voyage(PUCA)

21 octobre 1999 : HAUTE SAONE Journée loi exclusion (UDAF)

29 novembre 1999 :TOURS Journée loi exclusion (CNFPT)

25 janvier 2000 :CAEN prévention de l'expulsion(Tribunal de CAEN)

11 février 2000 : SAINT DENIS (93) Loi exclusion (Université PARIS 8)

15 mars 2000 : ALENCON prévention de l'expulsion (Préfecture EURE)

17 et 18 mars 2000:LISBONNE Présentation du Haut Comité(Union Européenne)

21 mars 2000 :CARCASSONNE Loi exclusion (FNARS)

27 avril 2000 :TOURS journée inter régionale DDE loi exclusion(CNFPT)

31 mai 2000:TERRITOIRE DE BELFORT Loi exclusion :Conseil général et Etat

Un partenariat avec l'IFMO s'est institué pour l'organisation d'un cycle de journées d'études sur le logement des personnes défavorisées.