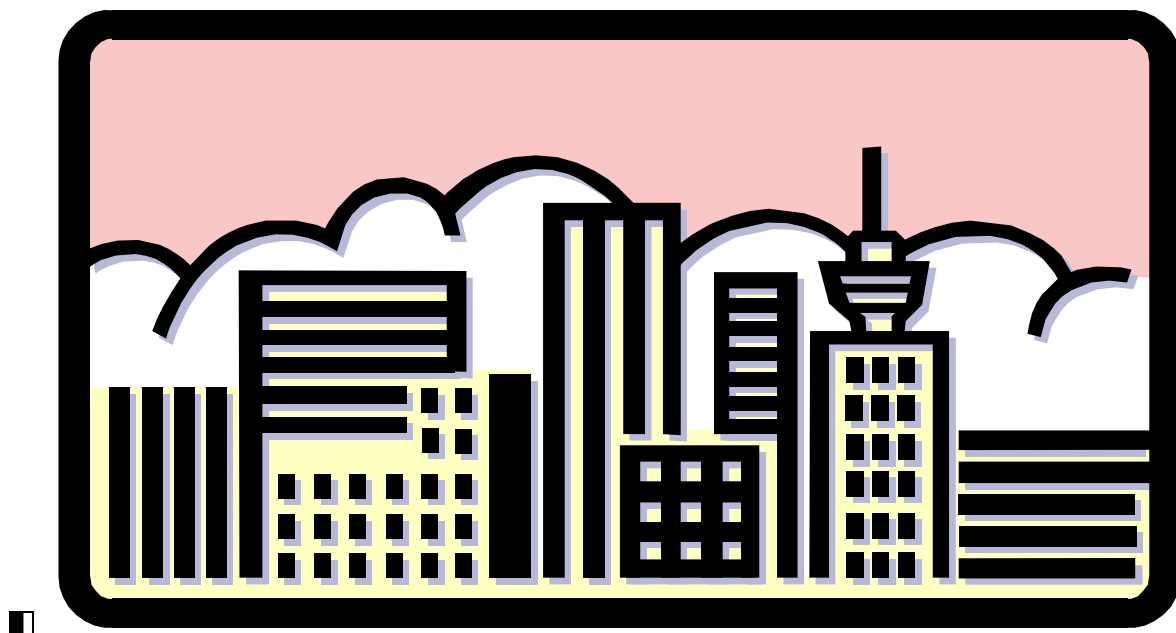


**7<sup>eme</sup> RAPPORT DU HAUT COMITE POUR LE  
LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES**

**« LA LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS  
LE BESOIN D'UN NOUVEL ELAN »**



**ANNEE 2001**

## SOMMAIRE

	<u>n° pages</u>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>4</b>
<b>I. - LA REFORME DES ATTRIBUTIONS</b>	<b>7</b>
<b>I.1. - HISTORIQUE</b>	<b>8</b>
I.1.1. - rapport Erignac	13
I.1.2. - projet de loi sur la cohésion sociale	14
<b>I.2. - LA LOI CONTRE LES EXCLUSIONS DU 29.07.98</b>	<b>16</b>
I.2.1. - le règlement départemental des attributions	17
I.2.2. - l'accord collectif départemental	17
I.2.3. - les bassins d'habitat	19
I.2.4. - les conférences intercommunales	20
I.2.5. - les chartes intercommunales	21
I.2.6. - les particularités de l'Ile-de-France	22
I.2.7. - le numéro départemental unique d'enregistrement	23
I.2.8.- la commission de médiation	24
I.2.9. - le suivi des attributions	25
<b>I.3. - LES REGLES D'ATTRIBUTION</b>	<b>26</b>
I.3.1. - la commission d'attribution	26
I.3.2. - l'examen des demandes	27
I.3.3. - le plafond de ressources	27
I.3.4. - les contingents	28
<b>I.4. - ANALYSE DU HAUT COMITE</b>	<b>31</b>
<b>I.5. - PROPOSITIONS DU HAUT COMITE</b>	<b>34</b>

<b>II - L'ACCUEIL DES PERSONNES ETRANGERES</b>	<b>35</b>
<b>II.1. - LA SITUATION ACTUELLE</b>	<b>36</b>
II.1.1. - l'entrée des étrangers	36
II.1.2. - le séjour des étrangers	37
II.1.3. - la sortie des étrangers	39
<b>II.2. - L'ACCES AU LOGEMENT</b>	<b>39</b>
II.2.1. - l'hébergement en foyer de travailleurs migrants	39
II.2.2. - le parc social	43
II.2.3. - le parc privé	46
<b>II.3. - LES DEMANDEURS D'ASILE</b>	<b>47</b>
II.3.1. - la situation actuelle	47
II.3.2. - le profil des demandeurs	48
II.3.3. - la situation particulière de Paris	50
II.3.4. - la CAFDA	51
II.3.5. - les propositions du Haut Comité	52
<b>III. - LA PREVENTION DES EXPULSIONS</b>	<b>54</b>
III.1. - la phase pré-contentieuse	55
III.2. - la phase contentieuse	61
III.3. - la phase postérieure au jugement	68
III.4. - la phase de tentative d'expulsion	71
III.5. - les statistiques sur l'expulsion	74
III.6. - les propositions du Haut Comité	78
<b>IV. - LES CHARGES LOCATIVES ET LE COUT DU LOGEMENT</b>	<b>79</b>
IV.1. - la situation actuelle	80
IV.2. - les organismes HLM	84
IV.3. - les propositions du Haut Comité	87
<b>V. - CONCLUSION</b>	<b>92</b>
V.1. - rappel des propositions	94
<b>ANNEXES</b>	

## INTRODUCTION

Le Haut Comité a décidé dans ce rapport d'examiner deux axes majeurs de la loi contre les exclusions :

- la réforme des attributions et la prévention des expulsions,

Les deux thèmes sont perçus comme structurant une réforme de la politique du logement, en particulier vis-à-vis des ménages défavorisés.

Les déplacements des membres du Haut Comité dans différents départements ont confirmé que malgré la diversité des situations et le degré d'implication des différents acteurs (Etat, départements, collectivités locales, bailleurs, associations, CAF ...) ces deux sujets ont mobilisé beaucoup d'énergie et ont provoqué de nombreuses questions.

Les attributions dans le secteur social représentent un domaine de réflexion, de propositions et d'aménagements législatifs ou réglementaires depuis des décennies.

La définition du public, la création progressive de contingents particuliers, la contribution des employeurs à l'effort de construction et les contreparties exigées sur les attributions se sont continuellement inscrites au cœur des politiques du logement social. Les périodes de crise provoquées par l'inadéquation entre l'offre et la demande font resurgir ces questions.

L'opacité des décisions d'attribution, la complexité des procédures, la contradiction des acteurs et le croisement des responsabilités ont jeté un voile de suspicion, d'inquiétude, d'incompréhension d'une partie du public et des médias.

Tout ménage qui se voit refuser ou ne se voit pas proposer de logements laisse alors libre cours à toutes les hypothèses quant aux carences de l'offre ou aux conditions motivant le choix d'un autre locataire.

L'analyse et la recherche du Haut Comité se sont orientées vers une explication historique, forcément succincte, un rappel des contradictions, un éclairage sur les difficultés et une dénonciation des blocages, sans chercher à identifier des responsables "bouc émissaire" des dysfonctionnements complexes.

Le Haut Comité a souhaité également mettre en exergue les difficultés des ménages étrangers ou immigrés vis-à-vis du logement.

Les rapports du GELD (Groupe d'Etude et de Lutte contre les discriminations) :

- sur : " les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social".

du GIP Habitat et interventions sociales :

- sur : " les difficultés d'accès au logement social des familles originaires d'Afrique Noire en Ile-de-France ".

et l'avis de la CNCDH (Commission Consultative des Droits de l'Homme) :

- sur la politique d'asile de la France

nous ont apporté un éclairage complémentaire sur la situation particulièrement difficile au point de vue du logement ou de l'hébergement, que rencontrent certains ménages à cause de leur nationalité, de leur origine et / ou de leur situation administrative.

Là encore le Haut Comité veut éclairer ces situations, refuse toute exclusion explicite ou implicite et souhaite que le débat sur cette réalité ne soit pas occulté.

La mixité sociale au-delà du terme plutôt consensuel est en réalité un véritable concept politique qui ne se résoudra pas qu'avec des moyens techniques. Le débat doit être abordé sur le fond avec un certain courage politique, de l'imagination et le sens de la réalité.

La mixité sociale est une notion qui doit être affinée et qui ne doit pas masquer les aspects ethniques, culturels, religieux, sociaux qui la composent.

Concernant la prévention de l'expulsion, le Haut Comité est fermement décidé à suivre l'évolution de ce dossier pour lequel il s'est mobilisé depuis plusieurs années.

Les orientations et les nouveaux dispositifs de la loi contre les exclusions, complétés par la loi de solidarité et de renouvellement urbains ont été initiés et soutenus en son temps par le Haut Comité mais leur application est jugée trop inégale sur le territoire.

Des dynamiques de partenariat et de synergie sur ce sujet se sont créées dans de nombreux départements mais l'extension à tout le territoire est encore loin d'être acquise et ceci fait persister de véritables situations dramatiques.

Le choix d'une modification de la logique, en amont, voulue par le législateur, privilégiant une approche préventive et individualisée à celle qui prévalait auparavant, en aval, des jugements autour de la notion de trouble de l'ordre public

n'a pas encore été intégré dans toutes les procédures contentieuses ou judiciaires.

Pourtant le résultat de certains dispositifs locaux et départementaux plaide pour une réalisation pleine et entière de cette réforme.

Le Haut Comité, à l'éclairage d'expériences ou d'innovations pertinentes, s'appuyant également sur des études commanditées par le Ministère du Logement, émet des propositions d'amélioration du dispositif qui pourraient être incluses, au besoin, dans des futures mesures législatives ou réglementaires.

Enfin le Haut Comité a souhaité dans ce rapport se pencher sur le dossier des charges locatives et du coût du logement qui nous semble devoir être une priorité dans les réflexions sur l'évolution à venir des politiques sociales du logement.

En effet, les charges locatives subissent des augmentations très sensibles dues au coût en progression constante de l'eau, des énergies et des services. Ces dépenses ne sont pas suffisamment répercutées dans le calcul des aides aux personnes.

Cette évolution provoque des risques d'impayés importants, des menaces de coupure d'eau et d'énergie de plus en plus fréquentes et des situations inacceptables de familles en difficulté sans protection quant à l'accès à des services aussi vitaux.

Les conventions signées avec les grands distributeurs en particulier pour l'eau ne sont pas suffisamment appliquées pour préserver les droits.

Un pays ne peut se réjouir légitimement d'une progression sociale perceptible pour la plupart de ses concitoyens si, en marge de la société, demeurent des ménages exclus d'un habitat ou vivant dans des conditions non conformes à la dignité humaine.

## LA REFORME DES ATTRIBUTIONS

"si chaque ville fait quelque chose, celui qui n'a point de toit aura autant d'abris que de municipalités. Et il faut bien commencer quelque part"

Mémoire sur le paupérisme  
Académie de Cherbourg (1835)

**A. TOCQUEVILLE.**

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

## **I.1. - HISTORIQUE**

La construction de logements sociaux peut s'analyser autour de trois périodes distinctes pour ce qui concerne la période d'après guerre.

### **1) - Première phase (1950-1977)**

Cette période qui correspond à la fin des trente glorieuses est marquée par la construction de grands ensembles, en particulier à la périphérie des villes.

**Cette phase est appelée à répondre à plusieurs enjeux :**

- Rattraper le retard de construction de logements en France. Le retard cumulé depuis des décennies a été amplifié par la démolition de centaine de milliers de logements durant la 2<sup>ème</sup> guerre mondiale,
- Offrir des solutions logement aux personnes rapatriés d'Algérie,
- Répondre aux besoins de logement pour des populations qui émigrent vers les bassins d'emploi marqués par les besoins en main d'œuvre de l'industrie,
- Améliorer le confort et intégrer le souhait de progrès social de toutes les classes de population.

La construction de logements va se développer jusqu'à un point culminant en 1975 de plus de 500 000 logements dont près de 150.000 sont des logements sociaux HLM.

Dans cette période c'est l'aspect quantitatif qui va primer sur l'aspect qualitatif. Les premiers immeubles sont mal isolés au niveau thermique (l'énergie est alors très peu chère), mal isolés au niveau sonore et dépourvus de services liés au logement (transport, services publics, commerces, espaces de vie ....).



## **2) Deuxième phase (1977 - 1990)**

La crise économique s'avère plus structurelle que conjoncturelle.

Le chômage, en particulier des personnes les moins qualifiées se développe et modifie l'environnement social.

Les industries de main d'œuvre traditionnelle (métallurgie, mine, textile, sidérurgie.....) connaissent de grandes difficultés et on déplore la fermeture de nombreuses usines.

Cette période coïncide avec une réforme du financement du logement qui va paradoxalement accélérer les processus de concentration des personnes en difficulté.

La réforme "Barre " en 1977 sur le financement du logement social s'inspire d'une volonté de l'Etat de modifier son intervention sur le logement social en privilégiant une aide à la personne plutôt qu'une aide à la pierre.

Pour rapprocher le logement public du marché du logement, permettre le désengagement progressif de l'Etat sans pénaliser les ménages dont les ressources sont les plus modestes, est créée l'allocation personnalisée au logement (APL).

Cette aide est inversement proportionnelle aux ressources des ménages et couvre la quasi totalité du loyer pour les ménages les plus fragiles au niveau économique.

Les constructions neuves mais aussi les réhabilitations avec les crédits PALULOS vont donc entraîner une augmentation significative des loyers HLM qui va modifier en profondeur le peuplement de certains quartiers.

Ainsi paradoxalement les réhabilitations qui devaient améliorer la situation des locataires en terme de confort et de qualité de vie vont apporter des effets pervers non prévisibles ou en tous cas non souhaités pour la plupart.

Le surenchérissement des loyers des HLM après travaux d'une part, et la politique de promotion de l'accession sociale à la propriété d'autre part, vont vider certains immeubles ou certains quartiers des populations aux ressources moyennes ne bénéficiant pas ou peu des aides au logement censées compenser ces augmentations.

Ces ménages vont donc subir de plein fouet le surcroît du loyer et vont rechercher des nouvelles solutions de logement.

### **Ces ménages vont donc s'orienter :**

- vers le parc locatif privé, souvent mieux localisé et à un coût comparable,
- vers l'accession à la propriété qui est promue par les pouvoirs publics (création du PAP : prêt d'accession à la propriété).

Ils seront remplacés dans les logements H.L.M. par les ménages les plus modestes qui se retrouvent les mieux solvabilisés par l'APL.

### 3) Troisième phase (1990 - 2001)

La modification progressive du peuplement de ces immeubles dans différents quartiers va amener plusieurs phénomènes :

- Une paupérisation du public logé.
- Une concentration de populations étrangères parce qu'elles n'ont souvent pas d'autres offres, mais aussi parce que le parc construit dans les années 1970 contient de grands logements ce qui est beaucoup plus rare dans les constructions récentes publiques ou privées.
- L'éloignement des quartiers du centre ville et de ses services va entraîner des phénomènes de relégation, de zones en difficultés (politique des quartiers, zones urbaines sensibles ...).

L'évolution de ces trois phases et l'émergence des difficultés évoquées vont rendre la problématique des attributions de plus en plus sensible pour les élus, les gestionnaires des HLM, les habitants de ces quartiers et les demandeurs de logements sociaux et va nécessiter une réforme.

Cette réforme sera un point important de la loi de lutte contre les exclusions. Elle abordera des points méconnus ou contestés dans l'opacité des décisions d'attribution de logements sociaux.

*"Les conditions d'attribution des logements HLM apparaissent dès lors comme un élément essentiel de l'exercice du devoir de solidarité de la Nation" - (rapport Geindre 1989).*

A la fin des années 80 les municipalités sont de plus en plus interpellées sur l'insertion et la cohabitation des populations dans la ville. La concentration de populations défavorisées et la constitution progressive de quartiers « ghetto » imposent un souci légitime de recherche d'un équilibre dynamique de la composition des populations.

Le rapport de forces qui s'instaure entre les besoins constatés et les réponses apportées a conduit à rechercher des voies et des lieux de dialogue.

Le constat des années 80 souligne les effets de la modification du profil des demandeurs où les exclus du logement social succèdent aux « mal-logés » des années 60.

**La croissance de la demande est liée à plusieurs phénomènes :**

- l'augmentation du nombre des ménages,
- la décohabitation des jeunes,
- la forte progression du nombre de séparations des couples,
- une politique de maintien à domicile des personnes âgées,
- la précarité des ressources de certains ménages,
- la suppression progressive du parc privé dans sa fraction la plus sociale,
- la progression du montant des loyers dans certains secteurs tendus.

De cette situation il résulte un nombre accru de demandeurs de « logement social » ne trouvant pas de réponses.

François GEINDRE dans son rapport identifie quatre grandes catégories d'exclus de l'accès au logement social.

- Les populations les plus démunies, titulaires ou non d'aides sociales (RMI, API, salariés avec ressources inférieures au SMIC),
- Les populations étrangères ou françaises de couleur en particulier en région parisienne,
- Les salariés précaires (CDD, intérim, stagiaires, emplois aidés),
- En région parisienne les ménages dont les ressources sont inférieures à 1,5 SMIC.

A ces catégories qui restent d'actualité en 2001 s'ajoute maintenant un nouveau phénomène : le refus de certains ménages de se voir attribuer des logements HLM vacants mais situés dans des zones « déqualifiées » soit à cause de l'environnement, des moyens de transport ou bien sûr des conditions d'accueil scolaire des enfants.

**La cause de la faiblesse des dispositifs est analysée, selon Geindre autour de plusieurs phénomènes :**

**pour l'Etat :**

- une connaissance aléatoire de l'offre,
- une demande massive et mal connue voire tout à fait inconnue.

**pour la commune :**

- le logement a longtemps été considéré comme une affaire de Cabinet plus que d'administration municipale,
- une résistance protectionniste au changement de population concernant les attributions,
- l'appréhension nouvelle d'une perspective de politique de peuplement.

**pour les HLM :**

- la logique gestionnaire est sélective et produit de l'exclusion si elle n'est pas cadrée par d'autres logiques,
- la vocation du logement social et les priorités qu'on lui assigne ne sont pas assez clarifiées vis à vis des enjeux sociaux actuels,
- la vocation traditionnelle du logement social visant à loger les salariés modestes des années de l'urbanisation et les conséquences des changements de la société (précarité, exclusion, chômage...) n'ont pas été remises clairement en cause entre l'Etat, les collectivités locales et les organismes HLM afin de redéfinir les priorités du logement social.

Ce constat, renforcé par les dispositions législatives du début des années 90 (loi sur la mise en œuvre du droit au logement et loi d'orientation sur la ville), va donc imposer au pouvoir politique une réflexion sur la politique des attributions de logements sociaux.

### **I.1.1. - RAPPORT ERIGNAC**

Le Groupe de Travail présidé par le Préfet ERIGNAC a porté sa réflexion entre autres sur le transfert du pouvoir d'attribution des logements sociaux aux Maires et soulevé la question de la «*préférence communale*».

Le Haut Comité a été saisi pour donner un avis sur les orientations retenues suite à ce rapport.

Le Haut Comité a rendu un avis le 23 juillet 1993 (cf. 1<sup>er</sup> rapport du Haut Comité de décembre 93), cet avis évoquait alors des dysfonctionnements remarqués :

- l'opacité des décisions d'attributions,
- le non respect des critères de priorité d'attribution ou des règlements départementaux,
- l'insuffisance de l'information des élus locaux,
- le fractionnement du patrimoine entre les différents réservataires,
- la multiplicité des gestionnaires,
- l'incohérence des différentes politiques de peuplement.

**Le Haut Comité s'est inquiété d'une évolution vers un renforcement communal en soulignant les dangers tendant à :**

- limiter voire interdire l'accès au logement à ceux qui ont déjà des difficultés à se loger,
- bloquer la mobilité et donc l'accès à l'emploi,
- exacerber le repli sur soi et le refus de l'étranger, déjà perceptible à l'époque dans beaucoup de quartiers ou de communes.

**D'autres risques de transfert de l'attribution des organismes HLM vers les élus locaux sont identifiés :**

- politique de peuplement basé sur le choix d'un électorat potentiel,
- perturbation de la relation locative en séparant l'attribution de la responsabilité de la gestion.

Le Haut Comité dans cet avis du 20 juillet 1993  
préconisait de :

- poser le problème des objectifs de peuplement à l'ensemble des partenaires concernés (propriétaires bailleurs, Etat, collectivités locales, collecteurs 1% et associations),
- améliorer la concertation et la négociation pour faire émerger des solutions respectant les équilibres sociaux, les programmes locaux de l'habitat et les PDALPD,
- augmenter les offres de logements locatifs.

**I.1.2. - PROJET DE LOI SUR LA COHESION SOCIALE**

En 1996 le gouvernement interroge le Haut Comité par l'intermédiaire du Ministre délégué au logement sur les propositions d'amélioration des procédures d'attribution des logements locatifs sociaux.

Le 11 juillet 1996, le Haut Comité rend un avis sur les orientations du projet de loi.

Les termes du débat étaient modifiés par rapport à 1993, le contexte avait changé suite à des attributions irrégulières de logements sociaux qui avaient accentué la suspicion sur les procédures et les mécanismes d'attribution.

Certains dossiers, fort médiatisés à l'époque, ont fait abandonner l'idée de transférer les attributions aux élus locaux et ont permis de tracer trois axes de réflexion proposés par le Ministère pour améliorer le dispositif :

- ⇒ La transparence des attributions.
- ⇒ L'égalité des chances d'accéder à un logement social.
- ⇒ Le maintien de la mixité sociale.

Dans son avis le Haut Comité, s'il considérait comme pertinent les principes avancés par le Ministère, avait tenu à émettre ses remarques, ses propositions et ses réflexions.

Les objectifs ne peuvent aboutir qu'en améliorant les conditions d'une action en :

- développant une offre de logements accessibles,
- améliorant le pouvoir solvabilisateur des aides à la personne (bloquées depuis plusieurs années),
- privilégiant l'accès au logement de droit commun pour les familles défavorisées.

- Concernant l'objectif de mixité et d'équilibre de peuplement, le Haut Comité rejetait la constitution d'un parc spécifique identifié ou stigmatisé, d'un "sous-parc social" ou de "quartier de relégation" :
  - Il proposait l'élaboration d'objectifs de peuplement au niveau du bassin d'habitat avec les partenaires concernés, un affichage et un suivi de ces objectifs.
- Concernant l'égalité de l'accès au logement locatif social, le Haut Comité proposait un barème public, simple et lisible comprenant la durée d'attente, la situation d'urgence ou de précarité et la précision de la demande.
  - Le non-accès au logement doit pouvoir faire l'objet d'un recours. L'instauration de la justification des refus d'attribution qui, non motivée, ou en dehors des règles doit permettre le recours auprès de l'autorité responsable de ce droit.
- Concernant la transparence, la volonté de fournir un numéro départemental d'inscription est saluée positivement. Par contre à l'adéquation souhaitée par le Ministre entre le profil des demandeurs et ceux des bénéficiaires, le Haut Comité préférerait, qu'en tenant compte de l'occupation des HLM, des objectifs soient négociés entre l'Etat et les HLM pour un rééquilibrage.

Le Parlement, par le travail du Rapporteur et de la Commission, devait renforcer la participation des élus locaux dans le projet de loi sur la cohésion sociale.

Dans la période suivante de préparation de la loi de lutte contre les exclusions, différents acteurs ont entrepris des initiatives à leur niveau :

- Des objectifs de transparence et de prise en compte des ménages défavorisés avaient été initiés dans certaines contractualisations locales (Ille et Vilaine, Gironde, Pas-de-Calais.....).
- Les HLM dans leur congrès de juin 97 avaient adopté un engagement déontologique, repris dans une convention entre l'Etat et l'union des HLM en décembre 97.

Des efforts se sont traduits par la mise en place des moyens matériels et humains au service de la réforme des attributions et une mobilisation de l'Union HLM par l'organisation de journées de réflexion. La réalisation de documents pédagogiques, la mise à disposition de soutien auprès des organismes HLM et bien sûr la préparation et puis l'expérimentation du numéro unique menée avec le Ministère du Logement dans onze départements tests.....

Cette réforme est donc bien le fruit d'un long cheminement des pouvoirs publics, des organismes HLM, du Parlement et des élus. Elle est considérée comme l'une des évolutions majeures du volet logement de la loi de lutte contre les exclusions.

## **I.2. - LA LOI CONTRE LES EXCLUSIONS DU 29 JUILLET 1998**

La loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions en particulier dans son article 56 modifie le régime des attributions de logements locatifs sociaux :

"l'attribution des logements locatifs sociaux participe à la mise en œuvre du droit au logement afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées".

### **Les attributions doivent prendre en compte notamment :**

- la diversité de la demande,
- l'égalité des chances des demandeurs,
- la mixité sociale des villes et des quartiers.

L'exposé des motifs et les débats parlementaires permettent à R. LAFORE dans la revue de droit sanitaire et social de juin 99 d'identifier quatre principes qui cadrent ces nouvelles dispositions :

- une volonté systématique de faire prévaloir une logique contractuelle entre l'Etat et les bailleurs sociaux,
- une impulsion de gestion « localisée » s'appuyant sur les bassins d'habitat et l'intercommunalité,
- une garantie accentuée de mixité sociale à travers les attributions,
- une transparence améliorée dans les attributions et les rapports entre bailleurs et demandeurs.

R. LAFORE souligne que cette logique contractuelle est encadrée et renforcée par un ensemble de sanctions en cas de non respect des accords ou des dispositions nouvelles.



## **I.2.1. - LE REGLEMENT DEPARTEMENTAL D'ATTRIBUTION**

***Le règlement départemental*** est établi par le *Préfet* après avis du Conseil départemental de l'habitat. Il tient compte des PLH, des besoins évalués par le PDALPD, des accords collectifs départementaux et le cas échéant des chartes intercommunales. En cas de non respect par un organisme des règles fixées par le règlement départemental, après épuisement des voies de conciliation, le *Préfet* peut désigner un délégué spécial chargé de prononcer les attributions au nom et pour le compte de l'organisme.

La loi en conservant un règlement départemental permet de maintenir un cadre au niveau du département, une référence pour tout le territoire, y compris, hors des conférences intercommunales, celles-ci se voyant offertes une partie des missions du règlement départemental sur l'application de l'accord collectif.

Le règlement départemental reste donc un document de référence pour la politique départementale et un instrument d'orientation dans les zones non couvertes par une conférence intercommunale.

## **I.2.2. - L'ACCORD COLLECTIF DEPARTEMENTAL**

Le *Préfet* conclut tous les trois ans, après consultation des Conférences Intercommunales, un accord collectif avec les organismes disposant d'un patrimoine locatif social dans le département.

Cet accord définit pour chaque organisme un engagement annuel quantifié d'attributions de logement aux personnes cumulant des difficultés économiques et sociales en tenant compte du respect de la mixité sociale, des capacités d'accueil et de l'occupation sociale des différents organismes par secteur géographique.

Cet accord doit définir les délais d'attente manifestement anormaux au regard des circonstances locales au-delà desquels les demandes font l'objet d'un examen prioritaire.

Des sanctions sont prévues pour les organismes refusant de signer ou d'appliquer cet accord permettant au *Préfet* de désigner à l'organisme les personnes prioritaires et le délai dans lequel il est tenu de les reloger.

Si l'organisme fait obstacle à la mise en œuvre de ces dispositions, le *Préfet* peut désigner un délégué spécial chargé de prononcer les attributions.

**Les accords collectifs sont perçus de façon assez confuse par les différents intervenants :**

⇒ l'Etat utilise cet accord comme un outil de « programmation » des attributions et un rééquilibrage mais surtout comme un engagement des bailleurs à accueillir ce public en grande difficulté. Certains s'interrogent parfois sur la valeur ajoutée par rapport au contingent préfectoral (lorsqu'il existe ou qu'il est mobilisable),

⇒ les HLM considèrent majoritairement qu'il s'agit de traiter les cas les plus difficiles, y compris ceux dans leur parc. Pour certains la solution ne consiste qu'à faire des PLA d'intégration ce qui n'est pourtant qu'un des aspects des conférences et des chartes, ceci expliquant la hauteur faible voire très faible de certains engagements.

La démarche de cibler les cas "extrêmes" est celle qui prévaut dans les départements où le marché est peu tendu et où l'accès en HLM ne constitue pas un problème majeur dans des délais d'attente "supportables". En revanche dans les départements où le marché est tendu, grâce à la pression des associations, les services de l'Etat orientent davantage la concrétisation des accords autour du public prioritaire du PDALPD car il faut répondre à de très nombreuses situations (SDF, insalubrité, expulsions locatives, sur-occupation, logements d'urgence, attente dans un délai anormalement long ...).

**L'objectif quantitatif est défini différemment selon les départements :**

1. liste nominative des demandeurs précis (dans les petits départements),
2. utilisation du fichier FSL et du fichier préfectoral,
3. affectation d'un pourcentage des attributions sur le contingent préfectoral

L'objectif est parfois affiché non pas par rapport à la demande identifiée mais par rapport au "supportable" par l'organisme HLM dans un souci de ne pas enliser certaines situations de déséquilibre de leur parc.

### **I.2.3. - LES BASSINS D'HABITAT**

Lorsque la situation le justifie au regard des objectifs de mixité sociale et d'accueil des personnes défavorisées le Préfet délimite des bassins d'habitat représentant des territoires cohérents d'intervention en matière de politique de logement et d'urbanisme.

Les contours des bassins d'habitat doivent tenir compte des structures de coopération intercommunale existantes, et du PDALPD. Les communes situées dans ces bassins d'habitat doivent créer une conférence intercommunale.

Des bailleurs, qui étaient pourtant demandeurs d'une négociation collective avec le Préfet pour la répartition des objectifs et le rééquilibrage des attributions dans un souci de mixité et de solidarité ont souvent mis en avant l'absence des Maires dans la négociation pour expliquer les freins et obstacles dans le retard de la concrétisation des accords. L'absence ou le retard dans la délimitation officielle de ces bassins d'habitat et la mise en place des conférences intercommunales par le Préfet a été également évoqué.

Une des complexités soulevées est la définition des périmètres des bassins d'habitat ; notion que l'on peut retrouver aussi dans le dispositif des PDALPD, parfois en décalage avec ces autres bassins d'habitat cités dans la loi contre les exclusions.

En règle générale la notion de bassin d'habitat en province ne pose pas de difficulté majeure, soit parce que historiquement le bassin existe, soit parce que la Loi Chevènement a facilité la structuration intercommunale.

En région Ile-de-France, là encore, les difficultés apparaissent plus fortement. Des obstacles et oppositions sont marqués face à l'intercommunalité. De plus des démarches communales étaient déjà engagées par certains d'entre-eux à l'origine des plans ou programmes communaux de l'habitat, et les élus acceptent difficilement de passer au stade intercommunal. Depuis, la loi SRU permet de rétablir des conférences communales du logement en Ile de France.

## **I.2.4. - LES CONFERENCES INTERCOMMUNALES**

1 - Elles regroupent :

- les Maires des communes sauf ceux dont le territoire ne comporte pas de logements sociaux,
- le représentant de l'Etat,
- les Bailleurs Sociaux possédant ou gérant des logements dans le bassin d'habitat,
- les représentants des associations de locataires,
- les représentants des associations s'occupant des personnes défavorisées,
- les collecteurs du 1% logement titulaires d'un droit de réservation,
- le Conseil Général et les établissements publics intercommunaux ont été ajoutés à cette liste par la loi de solidarité et de renouvellement urbains de décembre 2000.

Présidées par le représentant des Maires intéressés désigné par ceux-ci, elles délibèrent à la majorité de ses membres et se réunissent au moins une fois par an.

### **La Conférence est saisie par le Préfet sur :**

- les engagements,
- les objectifs quantifiés.

Elle définit les orientations prioritaires d'attribution propres à chaque organisme et les besoins de création d'offres adaptées.

La Conférence établit **la Charte Intercommunale**. Elle évalue chaque année la situation des demandes non satisfaites dans les délais, ainsi que les conditions de la mise en œuvre de la Charte.

En Région Parisienne, le Préfet de Région délimite les bassins d'habitat lorsqu'ils comprennent des communes de départements différents.

**La Loi Chevènement** a permis une réflexion sur l'intérêt de l'intercommunalité avec des compétences obligatoires dont la politique de l'habitat (**communautés urbaines, agglomérations**).

Cette loi a facilité la maturation sur ce thème, mais elle est bien sûr aussi une des causes du retard de la mise en œuvre des conférences prévues dans la loi contre les exclusions de 1998.

De nombreux Préfets ont différé leurs décisions lorsqu'ils se trouvaient face à des collectivités locales en réflexion ou

en procédure de création ou de transformation de la structure de coopération intercommunale.

L'absence des Conseils Généraux était différemment appréciée, certains départements avaient néanmoins été associés aux politiques des conférences intercommunales. La loi SRU a ouvert la représentation des Conseils Généraux dans les conférences du logement.

La place des structures intercommunales était à redéfinir, surtout lorsqu'elles se sont données la compétence de la politique d'habitat, car la loi n'avait prévu que la présence des communes en plus des bailleurs et des associations. Là encore la loi SRU a permis la représentation des établissements publics intercommunaux.

De nombreuses conférences envisagent de devenir des lieux de débat de l'ensemble de la politique de l'habitat et cette orientation satisfait pleinement le Haut Comité qui pense qu'il s'agit d'une évolution très favorable de ce type d'instances.

#### **I.2.5. - LES CHARTES INTERCOMMUNALES**

Elles représentent le *dernier maillon de la réforme* et c'est celui qui est **le plus en retard dans l'application de la loi.**

**Ce retard est entièrement préjudiciable** et même s'il s'explique en partie par les raisons évoquées pour la délimitation des bassins d'habitat et la création des conférences intercommunales, il ne saurait être toléré beaucoup plus longtemps.

En effet, elle représente l'outil objectif et concret des engagements de l'accord collectif et de l'élaboration des conférences intercommunales.

Elle est la traduction matérielle, chiffrée et localisée de l'accord et de plus sa non réalisation ou son non respect sont le point de départ des sanctions prévues par la loi.

C'est donc la crédibilité de la réforme qui est en jeu dans son application. La solidarité, la mixité sociale, le rééquilibrage ne seront que de vains mots si la population, les acteurs, les associations ne voient pas se concrétiser la réalisation des accords qui ont mobilisé les partenaires depuis des mois et parfois gelé toutes les autres initiatives.

### **I.2.6. - LES PARTICULARITES DE L'ILE DE FRANCE**

*Il est créée une conférence régionale de logement social en Ile de France présidée par le Préfet de Région, elle comprend :*

- des représentants de la Région,

**et pour chaque département qu'elle représente :**

- des représentants de l'Etat,
- des représentants du département,
- des représentants des communes,
- des représentants des bailleurs sociaux,
- des représentants des associations agréées,
- des représentants des collecteurs du 1%.

**La Conférence Régionale** élabore un schéma d'orientation triennal en vue d'harmoniser les politiques du logement social et notamment les principes de répartition et d'attribution des logements sociaux et les aides financières pouvant concourir à la solidarité pour le logement.

Elle évalue annuellement la mise en œuvre de ce schéma d'orientation qui tient compte des accords départementaux.

**Une section de la Conférence** est chargée d'assurer la coordination des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées.

**Elle réunit sous la présidence du Préfet de Région :**

- le Président du Conseil Régional,
- les représentants de l'Etat dans les départements,
- les Présidents des Conseils Généraux.

Actuellement cette conférence et cette section n'ont pas encore initié de façon perceptible une véritable démarche constructive de coopération et d'harmonisation.

Une seule réunion a été organisée et les différents thèmes sont examinés en commission de travail qui ont des difficultés à définir une politique cohérente, une orientation commune et l'affichage de réelles synergies.

Le Haut Comité déplore ce retard ou cette inertie. Il ne sous-estime pas les difficultés d'harmonisation, le manque de volonté politique de certains, les contraintes liées au pilotage Etat et Département de chaque plan départemental et au peu d'initiatives intercommunales en Ile-de-France.

Mais les rencontres et visites avec les acteurs locaux, les déplacements dans le Val de Marne et la Seine St Denis en particulier, ont convaincu les membres du Haut Comité que les réponses aux problématiques de l'habitat de cette région ne pouvaient se concevoir qu'à l'échelle d'un grand bassin d'habitat urbain comprenant Paris, la Petite Couronne et au moins une partie de la Grande Couronne.

Les obstacles réels et parfois justifiés ne doivent pas altérer une ambition ni se contenter d'un constat des difficultés citées et d'une renonciation partielle devant l'obstacle.

### **I.2.7. - LE NUMERO DEPARTEMENTAL UNIQUE D'ENREGISTREMENT**

Un **systeme d'enregistrement** géré conjointement par l'Etat et les *Bailleurs Sociaux* est créé avec pour objet de garantir les droits du demandeur et d'assurer l'examen prioritaire des demandes qui n'ont pu être satisfaites dans les délais prévus dans l'accord départemental.

Aucune attribution de logement ne peut être décidée, ni aucune candidature examinée par une commission d'attribution sans être pourvue d'un numéro d'enregistrement départemental. Le Préfet, représentant de l'Etat, après mise en demeure, peut l'inscrire d'office auprès de tout bailleur susceptible d'accueillir cette demande.

La demande pourra être formulée auprès d'un organisme HLM, d'une commune ou d'un service de l'Etat.

Elle comprend :

- l'identité du demandeur, et son adresse,
- le nombre de personnes à loger,
- le lieu de résidence souhaité.

**Le demandeur doit indiquer s'il est déjà logé dans le parc social existant.**

***L'attestation devra être transmise dans un délai d'un mois avec le numéro départemental d'enregistrement.***

***La date de dépôt de la première demande fera démarrer le calcul du délai d'attente.***

Le Décret du 7 Novembre 2000 fixe la date limite du 31 mai 2001 pour l'application sur tout le territoire du nouveau système d'enregistrement.

**Une campagne d'information s'avère, aux yeux des membres du Haut Comité, indispensable pour accompagner cette réforme.**

**" Où s'adresser, comment, quelle implication dans le choix de la commune citée, possibilités de plusieurs inscriptions ? "**

sont autant de questions qui demandent à être éclaircies pour le demandeur de logement social.

### **I.2.8.- LA COMMISSION DE MEDIATION**

**Dans chaque département une Commission de Médiation est créée auprès du Préfet.**

Elle est composée paritairement, au plus, de :

- 4 représentants des organismes bailleurs,
- 4 représentants des associations de locataires,
- 2 représentants des associations agréées dont l'objet est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées.

Cette Commission reçoit, sur requête des demandeurs, toutes réclamations relatives à l'absence d'offre de logement dans le délai fixé par l'accord collectif.

La Commission émet un avis qu'elle adresse aux demandeurs, aux organismes bailleurs et aux collectivités locales concernées, et elle peut saisir le Préfet. Lorsque le demandeur est une personne défavorisée elle saisit le comité responsable du PDALPD.

Le Haut Comité juge la création de la Commission de médiation comme un élément prépondérant de la réforme car si cette instance n'a pas de pouvoir d'attribution de logement, son rôle est de forcer la recherche de solution.

Sa fonction d'alerte des autorités compétentes sur les cas les plus difficiles et sa faculté de traiter les dossiers paritairement (bailleurs et associations) doivent contribuer à prendre en compte les cas les plus difficiles et à différencier les attentes liées à une demande trop spécifique avec des attentes anormales au regard du reste des attributions et des disponibilités durant la période.

A ce stade nous regrettons que très peu de ces commissions aient été mises en place au prétexte d'attendre le numéro unique dont l'enregistrement va faire partir les délais officiels.

Les quelques initiatives d'anticipation sur des dossiers existants révèlent à quel point cette commission peut avoir un rôle prépondérant dans la recherche de solution.

A l'avenir il sera intéressant d'étudier quels pouvoirs peuvent être attribués à cette Commission pour dépasser les stades d'alerte et d'interpellation initialement voulus dans sa création.



### **I.2.9. - LE SUIVI DES ATTRIBUTIONS**

Tout rejet d'une demande d'attribution doit être notifié par écrit au demandeur dans un document exposant le, ou les motifs, du refus d'attribution.

Les bailleurs sociaux, une fois par an, rendent compte des résultats atteints au regard des objectifs quantifiés prévus dans l'accord départemental et précisés dans les chartes intercommunales.

Le compte-rendu est adressé au Préfet, aux Maires des communes intéressées, et aux conférences intercommunales.

#### **Les Bailleurs établissent un bilan statistique annuel comprenant :**

1. les demandes de logement adressées ou transmises,
2. les logements nouvellement mis en service ou remis en location,
3. les logements restés vacants plus de 3 mois,
4. les attributions prononcées et celles proposées mais refusées par les demandeurs.

Certains accords ont prévu des instances de suivi de l'application de l'accord.

Le Haut Comité veut souligner l'importance des bilans et évaluations qui représentent un des aspects essentiels de la transparence souhaitée par tous.

Le bilan social, pré-existant à la loi, qui devait être présenté par les HLM n'était que très peu appliqué. Les dispositifs mais aussi les objectifs définis pour la transparence et en partenariat rendent l'élaboration et le rendu de ces bilans indispensables au respect de l'application de la loi.

***Tous les partenaires concernés Etat, collectivités locales, associations et bailleurs doivent veiller à ce que ces bilans soient établis et servent de base aux actualisations nécessaires sur les attributions, sur les engagements mais aussi sur le besoin de production de logements sociaux et de logements adaptés.***

### **I.3. - LES REGLES D'ATTRIBUTION**

Les logements construits, améliorés, ou acquis et améliorés avec le concours financier de l'Etat appartenant aux organismes HLM ou gérés par eux sont attribués dans le cadre d'une réglementation spécifique :

***"l'Etat veille au respect des règles d'attribution de logements sociaux ".***

#### **I.3.1. - LA COMMISSION D'ATTRIBUTION**

Dans chaque organisme HLM, une Commission d'Attribution, composée de 6 membres, est chargée d'attribuer nominativement chaque logement locatif. Le Maire de la commune où sont implantés les logements attribués en est membre de droit, avec voix délibérative.

L'attribution d'un logement HLM doit être systématiquement soumise à l'avis de la Commission. Toute offre de logement doit indiquer le délai de réponse accordé au bénéficiaire. Il ne peut être inférieur à 10 jours. Le défaut de réponse dans le délai équivaut à un refus.

Si le parc locatif est dispersé, le conseil d'administration peut décider de créer plusieurs commissions d'attribution, de chacune 6 membres, composées à l'identique. Il fixe le nombre de commissions et le ressort de leur compétence. Son Président peut appeler à siéger, à titre consultatif, un représentant des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale ou un représentant du service de l'action sanitaire et sociale du département. Le représentant de l'Etat dans le département ou l'un de ses représentants, membre du corps préfectoral, assiste, sur sa demande, à toute réunion de la commission d'attribution. Les commissions doivent rendre compte de leur activité au conseil une fois par an.

Les maires d'arrondissement des communes de Paris, Lyon, Marseille participent, à titre consultatif, aux séances pour les logements attribués dans leur arrondissement.

### **I.3.2. - L'EXAMEN DES DEMANDES**

Un règlement départemental, établi par le Préfet, après avis du conseil départemental de l'habitat précise notamment les critères de priorité pour l'attribution des logements et les conditions de leur réservation au profit des personnes prioritaires, ainsi, que les modalités de l'information du Préfet, des Maires concernés et des conférences intercommunales. Ces règles doivent tenir compte de la mixité des villes et des quartiers.

L'examen des demandes doit tenir compte de :

- La composition du ménage
- Son niveau de ressources
- Ses conditions de logements actuelles
- L'éloignement du lieu de travail
- La proximité des équipements, répondant aux besoins des demandeurs.

La **priorité** doit être **accordée aux demandes qui présentent un caractère d'urgence** en raison de la précarité ou de l'insalubrité du logement occupé ainsi qu'aux personnes cumulant des difficultés économiques et sociales.

### **I.3.3. - LES PLAFONDS DE RESSOURCES**

Les logements HLM sont réservés à des personnes dont les ressources n'excèdent pas, pour l'ensemble des personnes vivant au foyer, des limites fixées au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année.

Les plafonds de ressources sont établis en fonction du type des prêts aidés par l'Etat dont a bénéficié le logement pour sa construction.

Ils varient selon trois critères :

1 - le nombre de personnes à charge.

Sont considérées comme des personnes à charge :

- Les enfants du bénéficiaire ou du conjoint à charge selon le code général des impôts,
- Les ascendants du bénéficiaire ou du conjoint âgés de plus de 65 ans (60 ans en cas d'inaptitude au travail) dont les ressources ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu,
- Les ascendants, descendants ou collatéraux au 2<sup>ème</sup> ou 3<sup>ème</sup> degré du bénéficiaire ou de son conjoint atteints d'une infirmité (handicap reconnu) et dont les ressources ne sont pas passibles de l'impôt sur le revenu.

## 2 - le lieu d'habitation :

On distingue 3 zones géographiques :

- Paris et les communes limitrophes,
- le reste de l'Ile de France,
- les autres régions.

## 3 - la catégorie du ménage :

Les catégories de ménages correspondent au nombre de personnes composant le ménage, étant précisé que le décompte se fait selon des règles particulières.

*Le Préfet* peut, par arrêté, fixer des plafonds de ressources dérogatoires, par exemple, pour résoudre des problèmes graves de vacance de logements ou pour favoriser la mixité sociale dans les grands ensembles et les quartiers d'habitat dégradé.

La mise en place, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000, du nouveau mode de financement du logement social, **le prêt locatif à usage social** (PLUS), modifie les règles d'attribution pour les HLM neuves qui auront bénéficié de ce nouveau financement. 30% au moins des logements d'une opération ayant obtenu des crédits de l'Etat doivent obligatoirement être occupés par des ménages dont l'ensemble des ressources n'excède pas 60% des plafonds de ressources fixés pour l'attribution des logements sociaux (soit l'équivalent du plafond PLAI). 10% au plus de ces logements peuvent être attribués à des personnes dépassant ce plafond limite de 20%.

### **I.3.4. - LES CONTINGENTS**

Les bénéficiaires des réservations de logements peuvent être l'Etat, les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale, les employeurs, les collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction, les chambres de commerce et d'industrie et les organismes à caractère désintéressé. Toutes les conventions doivent être communiquées au Préfet du département.

Le total des logements réservés aux collectivités territoriales, aux établissements publics, aux groupements et aux chambres de commerce et d'industrie, en contrepartie de l'octroi de la garantie financière des emprunts, ne peut globalement représenter plus de 20% des logements de chaque programme.

*Le Préfet* peut exercer le droit de réservation (article L. 441-1, alinéa 3, du code de la Construction et de l'Habitation) lors de la première mise en location des logements ou au fur et à mesure qu'ils se libèrent. La réservation donne lieu à une convention avec l'organisme HLM, à défaut elle est réglée par arrêté préfectoral. Le total des logements réservés par le Préfet au bénéfice des personnes prioritaires ne peut représenter plus de 30% du total des logements de l'organisme ; sur ces 30%, 5% sont destinés aux agents civils et militaires de l'Etat.

On peut regretter que dans nombre de départements les Préfets n'ont pas ou ne font pas jouer leur contingent. De même, dans les départements où ce contingent existe, le Haut Comité a noté à plusieurs reprises que les critères définissant les personnes prioritaires n'étaient pas explicites et parfois même qu'une forme "d'auto censure" éliminait certains publics des propositions d'attribution. Les membres du Haut Comité admettent que les 25% du contingent préfectoral ne peuvent s'identifier aux seuls ménages en grande difficulté mais ils ne peuvent accepter une quelconque exclusion de cette catégorie de demandeurs.

La crainte de situations conflictuelles avec le Maire de la collectivité locale limite la capacité des services du Préfet à soutenir certaines candidatures. Sans IMPOSER un diktat, souvent improductif, le Préfet doit rester garant de la solidarité nationale dans cette responsabilité.

Des réservations supplémentaires peuvent être consenties par les HLM, en contrepartie d'un apport de terrain ou d'un financement, à l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics les groupant et aux chambres de commerce et d'industrie.

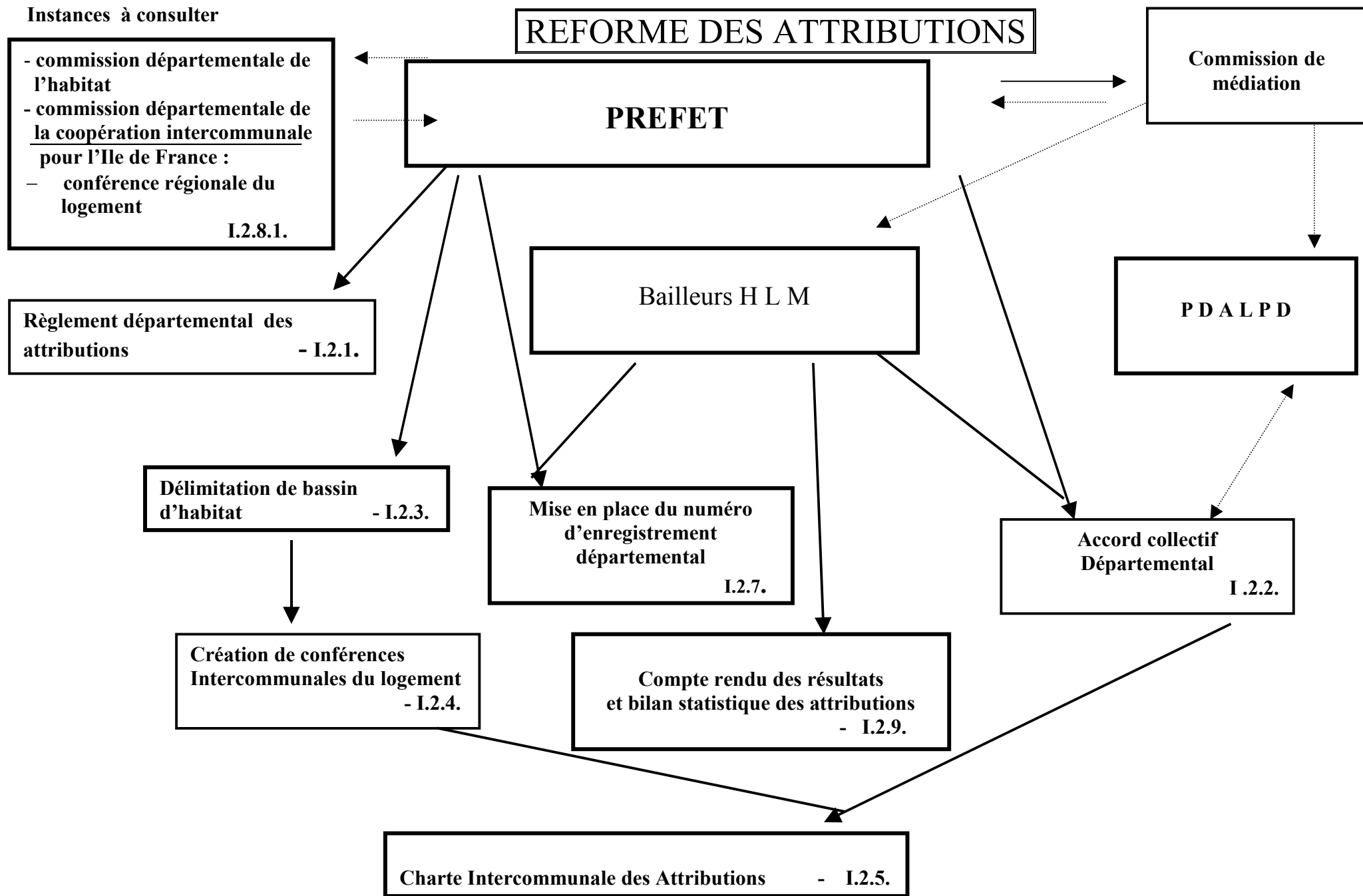
Il appartient au réservataire d'un logement de faire des propositions d'attribution à l'organisme HLM bailleur, lequel doit notifier la disponibilité d'un logement à son réservataire. Ce dernier doit proposer des candidats dans un délai fixé par la convention et le règlement départemental (souvent un mois).

Au-delà de ce délai, le bailleur se trouve délié pour ce tour du droit de réservation pesant sur ce logement.

Toutefois, l'organisme HLM peut :

- soit choisir dans les candidats proposés,
- soit récuser le ou les candidats en motivant son refus.

Dans ce cas, le réservataire dispose d'un nouveau délai pour proposer d'autres candidats.



#### **I.4. - ANALYSE DU HAUT COMITE**

**Sur toute la France 337 bassins d'habitat sont envisagés et 116 étaient créés en 2000 dans 39 départements.**

Au cours de leurs déplacements, les membres du Haut Comité ont remarqué que les bassins d'habitat choisis se réfèrent souvent à deux périmètres connus : la structure de coopération intercommunale existante ou nouvellement créée et les sous-préfectures d'arrondissement.

La délimitation de bassins d'habitat a connu un fort ralentissement fin 2000 et début 2001 que l'on peut assimiler à la période pré-électorale des municipales où le sujet de l'intercommunalité a souvent été un élément de débat avec la population pour la promouvoir ou au contraire pour la combattre en particulier sur le thème de l'habitat.

*Les Préfets rencontrés et les Services de l'Etat* ont souvent évoqué la difficulté de ce sujet. Si l'inter-communalité avance concrètement et positivement dans la préhension collective des élus locaux, le thème de l'habitat, et à fortiori celui des personnes défavorisées, reste le plus épineux dans l'approche intercommunale.

Au **1<sup>er</sup> Juillet 2000** seuls **17 départements** disposaient d'un accord collectif signé.

42 autres départements évoquaient des négociations en cours et une signature pour l'année qui suivait et 20 départements n'avaient pas prévu de signatures en 2000 ou 2001.

Les législateurs qui avaient conçu un tel dispositif, laissaient bien sûr du temps à une concertation locale entre le Préfet et les organismes HLM pour ajuster les objectifs. Il s'avère que parfois cette concertation et les avis sollicités au CDH et aux conférences intercommunales se sont malheureusement révélés représenter des écueils supplémentaires dans l'élaboration de ces accords au vu d'un conformisme administratif et de réticences politiques évidentes.

## **- OBSTACLE MAJEUR : la définition du public visé**

La loi stipule que sont concernées en priorité les personnes cumulant des difficultés économiques et des difficultés sociales. Une lecture restrictive peut même limiter cette priorité aux ménages vraiment en difficultés extrêmes expliquant ainsi la faiblesse de certains objectifs quantifiés (de 20 à 150 ménages) dans 1/3 des départements.

Une conception plus large du cumul des difficultés des ménages en lien avec le PDALPD peut amener des objectifs plus élevés entre 150 et 1400 ménages.

Les discussions, blocages, négociations se sont beaucoup noués autour de ce chiffrage qui représente moins de 1% du nombre total de logements locatifs sociaux dans plus de la moitié des départements.

Le Haut Comité lors de ses déplacements a rencontré les mêmes frilosités des acteurs sur ce champ de négociations et a bien sûr regretté que cette négociation ait parfois été le prétexte pour arrêter toutes les conventions en cours entre certains bailleurs et des associations de solidarité comme en Seine St Denis. Dans d'autres départements comme le Rhône l'accord collectif a été l'occasion de réveiller des dispositifs existants mais " *endormis* ".

Dans la région parisienne les départements en situation difficile comme le Val de Marne ou la Seine St Denis ont évoqué à plusieurs reprises que les objectifs devraient concerner le bassin d'habitat de toute la région parisienne, avec une notion de rééquilibrage plutôt, qu'au sein de leurs départements pour lesquels le niveau de difficultés leur semblait optimal.

Le Haut Comité a remarqué un décalage entre les positions des instances de l'union des HLM qui se sont engagées assez concrètement dans la réforme et l'attitude d'une partie des organismes HLM essentiellement sur la défensive vis à vis de ces accords. Ceux-ci avaient une démarche collective à entreprendre pour l'élaboration de l'accord et des propositions communes mais, il s'est avéré que cette demande de concertation n'a pas toujours été appropriée ou soutenue par l'ensemble des organismes.

- L'union des HLM a orienté du personnel spécifiquement sur ces missions. Elle a élaboré des outils pédagogiques bien documentés concernant la réforme, les accords collectifs, le numéro unique d'enregistrement et commandé une mission d'évaluation sur l'analyse des accords collectifs départementaux.



**Les accords ont été présentés aux organismes HLM comme l'occasion d'aborder ou de valoriser leur effort d'accueil.**

Ils permettaient de mettre en relief :

- la proportion de ménages à faibles ressources (enquête triennale),
- la précarisation de l'occupation sociale,
- le lien avec la gestion du contingent préfectoral, la connaissance et le partage des risques et enfin l'articulation avec l'accompagnement social,
- la mixité sociale est abordée mais rarement de manière précise en terme de quantification ou de localisation pertinente.

Les modalités de répartition entre les bassins d'habitat, voire les communes, sont entièrement variables. Un consensus semble émerger pour ne pas renforcer les difficultés dans les quartiers en ZUS. Pourtant tous les accords n'excluent pas, sauf exception, de relogement dans les quartiers ou les secteurs en difficulté.

Le rôle du contingent préfectoral s'est révélé un élément majeur des négociations, la loi ne le précisant pas, les discussions ont eu lieu sur l'exclusivité ou non du contingent préfectoral pour la réalisation des accords. Dans certains départements l'accord a été l'occasion de réactiver le contingent préfectoral ou d'en améliorer le fonctionnement.

Au 30 juin 2001 tous les départements métropolitains avaient mis en place conformément à la loi, le numéro unique d'enregistrement. Plus de 90% des départements ont opté pour le logiciel national conçu avec le Ministère et près de 250 000 demandes étaient enregistrées à cette date. L'outil technique, même s'il a rencontré de réelles difficultés dans la phase d'élaboration avec les départements, a véritablement réussi son installation. Il reste bien sûr des difficultés en particulier avec l'enregistrement par les collectivités locales, mais les objectifs et les conséquences envisagés autour de cette réforme peuvent dorénavant être mieux étudiés et évalués.

## **I.5. - PROPOSITIONS DU HAUT COMITE**

Les membres du Haut Comité regrettent la confusion signalée sur le contenu, les objectifs et les méthodes d'élaboration des accords collectifs.

L'accent mis sur les cas les plus difficiles reste l'élément primordial de ces accords, mais il ne peut, en aucun cas, se substituer au contingent préfectoral, aux objectifs et besoins des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées.

1) Les accords collectifs ne peuvent pas se concevoir sur le seul contingent préfectoral. C'est un effort d'engagement et de solidarité qui est demandé à tous.

Tous les contingents d'Etat, collectivités locales ou territoriales et collecteurs 1% doivent participer aux réponses à apporter à ce public cumulant les difficultés économiques et sociales.

2) Pour le Haut Comité, les accords prévus pour trois ans devront être réexaminés avec trois attentions particulières :

- la place des élus qui a été minorée dans le cadre des premiers accords négociés entre les HLM et le Préfet,
- l'avis, la contribution des conférences intercommunales dans la réactualisation des accords,
- une évaluation de la pertinence des accords et de leur application depuis leur signature,
- Le Haut Comité suggère que dans certains départements une fraction du contingent préfectoral soit ouverte à des associations agréées afin de permettre une accélération des procédures Cette ouverture s'effectuerait pour un public défini dans le cadre d'un protocole liant l'association au représentant de l'Etat.

# L'ACCUEIL DES PERSONNES

## ETRANGERES

"Les sociétés se laissent définir  
et comprendre par leur  
condamnation ou acceptation de  
l'altérité".

La potence ou la pitié (Gallimard -1987).

**B. GEREMEK.**

## II. - L'ACCUEIL DES PERSONNES ETRANGERES

### II.1. - LA SITUATION ACTUELLE

#### II.1.1. - L'ENTREE DES ETRANGERS

Environ cent millions d'étrangers pénètrent chaque année sur le territoire français. La règle de présentation du passeport et du visa est assouplie pour de nombreux pays industrialisés, suite également à des accords avec certains pays historiquement attachés à la France et bien entendu par l'instauration de l'espace Shengen au sein de l'Union Européenne.

Les motifs d'accueil et de séjour des étrangers sont divers en dehors des visites et du tourisme :

⇒ **Familial** : le regroupement familial a concerné l'an dernier près de 20 000 personnes et l'arrivée de conjoints de français plus de 23 000 personnes.

⇒ **Etudes** : plus de 50 000 premiers titres de séjour étudiants ont été délivrés l'an dernier.

⇒ **Travail** : pour les étrangers, hors Union Européenne, l'entrée est subordonnée à la présentation d'un contrat.

Plus de 180 000 titres de séjour pour "**primo-arrivants**" ont été délivrés en 2000.

Les demandeurs d'asile ont été de plus de 40 000 en 2000, un chapitre particulier leur est consacré dans ce rapport.

Si les visas de court séjour sont en diminution, ceci semble davantage dû aux accords internationaux qu'à une baisse des entrées sur le territoire.

En revanche, le nombre de visas de long séjour progresse de façon significative. Une hausse de près de 15% est remarquée depuis plusieurs années. Ce sont principalement les visas de long séjour pour études qui ont augmenté.

## **II.1.2. -LE SEJOUR DES ETRANGERS**

Il faut tout d'abord rappeler que les enfants ne sont pas astreints au titre de séjour.

- a) **LE SEJOUR REGULIER** : deux types de carte de séjour sont accordés d'une durée de 1 an ou de 10 ans.

Les séjours à vocation temporaire sont en net accroissement.

**Il s'agit :**

- ❖ **des travailleurs temporaires ou saisonniers** : (principalement agriculture ou hôtellerie) pour plus de 13.000 personnes (majoritairement marocain et polonais).
- ❖ **des demandeurs d'asile** : les derniers mois montrent un afflux important des demandes venues de l'ex Yougoslavie, de la Chine et des pays africains en crise intérieure (Congo, République Congo démocratique ...).

3,1 millions de titres de séjour ont été accordés l'année dernière (plus de 100 000 provisoires) dont une grande majorité (environ 80%) sont de longue durée.

La carte de 10 ans est renouvelable quasi tacitement sauf cas grave.

La proportion de femmes et d'hommes est constante depuis 6 à 7 ans :

- 1,7 million d'hommes
- 1,4 million de femmes

En mars 1999 au recensement:

3 260 000 étrangers résidaient en France métropolitaine soit 5,6% de l'ensemble de la population dont :

- 2 750 000 sont nés à l'étranger
- 510 000 sont nés en France
- Près de 50% des étrangers sont européens.
- Marocains et algériens représentent 30% des étrangers

Le reste étant constitué de nationalités diverses : Turquie, pays d'Afrique.....

Leur répartition sur le territoire est très inégale : 40% de la population étrangère vit en région parisienne contre 1% en Bretagne par exemple.

\* sources : OFPRA Ministère de l'Intérieur, OMI, Ministère des Affaires Etrangères.

## **b) LE SEJOUR IRREGULIER**

*Par définition le phénomène est difficile à appréhender :*

Certaines "**agences de voyage**" se spécialisent dans une immigration clandestine ou les candidats paient un « **forfait** » à des organisations qui les amènent vers un pays européen. Les personnes ou familles sont plutôt enclines à rejoindre de la famille, des amis ou des compatriotes regroupés dans certains pays (kurdes en Allemagne, indiens, pakistanais, afghans en Angleterre, pays africains francophones en France ou en Belgique ....).

Pour certains le séjour en France n'est qu'un passage vers le pays de destination. L'Angleterre, en particulier, est très prisée par certains étrangers compte-tenu de la législation anglaise sur les papiers d'identité non obligatoires sur leur territoire et d'un accès au travail plus facile que dans de nombreux pays de l'Union Européenne.

Par ailleurs,

**la filière du maintien en France** après le visa de court séjour touristique reste bien sûr une source importante de clandestinité

**Des filières mafieuses se développent** en particulier pour envoyer des populations en provenance du Moyen Orient, de la région des Balkans ou de l'Asie du Sud.

Ces trafics "**humains**" sont très lucratifs et substantiels puisque le Ministère de l'Intérieur estime qu'ils correspondent au 1/3 des revenus drainés par le trafic mondial de drogue avec des risques bien minorés par rapport à celui-ci.

Les déboutés du droit d'asile (plus de 80% des demandeurs) restant sur le territoire contribuent à augmenter le nombre de situations irrégulières.

### **II.1.3. - LA SORTIE DES ETRANGERS**

L'acquisition de la nationalité française concerne environ 150.000 personnes par an :

- 68 000 acquisitions par décret (naturalisation et réintégration)
- 24 000 par déclaration (acquisition par mariage)
- 42 000 par acquisition anticipée (mineurs de parents étrangers)

Il faut ajouter les acquisitions non enregistrées environ 10 000 par an pour les jeunes étrangers nés en France qui acquièrent automatiquement la nationalité française :

- les départs volontaires : impossible à chiffrer,
- les reconduites à la frontière : les interdictions du territoire ou arrêtés d'expulsion sont exécutés pour environ 8 000 personnes sur les 40 000 décisions prononcées.

## **II.2. - L'ACCES AU LOGEMENT**

### **II.2.1.- L'HEBERGEMENT EN FOYER DE TRAVAILLEURS MIGRANTS**

Le foyer de travailleurs migrants a été conçu à une période où l'immigration était recherchée pour occuper des postes de travail nécessaires au redémarrage et au développement de l'économie française.

Cette solution concernait des travailleurs isolés, célibataires, elle s'inscrivait dans la perspective de leur permettre d'envoyer des ressources à la famille restée au pays et de faciliter leur retour au pays à l'issue de leur carrière professionnelle.

120 000 places ont ainsi été créées dans 650 foyers.

Cette offre locative s'avère maintenant assez inadaptée au contexte actuel.

80 000 places sont occupées par des étrangers dans des zones d'habitat caractérisées par des industries (textile, automobile, mine) qui ont subi de graves difficultés économiques.

L'aspect "temporaire" des solutions offertes en foyer ont conduit à des constructions avec des normes d'habitabilité réduite et des éléments de confort sommaire.

*Ces normes ne sont plus acceptables à l'aube du 21<sup>ème</sup> siècle.*

La Commission Interministérielle Pour le Logement des Populations Immigrées a reçu 326 notifications, par les Préfets, d'opérations recensées pouvant bénéficier d'un "traitement" pour réhabiliter ou restructurer les foyers tout en y intégrant une dimension sociale.

Sur les 326 foyers concernés, grâce au plan quinquennal mis en place par le gouvernement en 1997, 90 opérations ont été réalisées ou sont engagées.

Il est évident qu'à ce rythme, le plan quinquennal ne pourra être bouclé et **qu'il faudra impérativement en étudier la prolongation.**

Devant ce bilan mitigé il faut reconnaître que si la CILPI et l'ANPEEC se sont largement impliquées dans ces actions, elles se heurtent à la complexité des dossiers et aux réticences des collectivités, en particulier dans la restructuration de grands foyers en plus petits.

Les collectivités locales où sont implantés ces gros foyers veulent profiter de la reconstruction de foyers pour mieux repartir leur localisation sur le bassin d'habitat mais les autres communes se montrent souvent opposées à leur implantation sur leur territoire.

La complexité est due également à la nature des foyers car la restructuration entraîne souvent des hausses de redevance sensibles qui affectent les résidents. Ces derniers sont hostiles à ces hausses conséquentes car elles amputent les possibilités d'envoi de ressources à leur famille, à leur village. Certains d'entre eux préfèrent des locaux avec un confort limite pour maintenir les sommes envoyées au pays.

La meilleure solvabilisation des aides au logement ne profite souvent qu'aux plus démunis ou à ceux privés d'emploi en excluant donc de ces aides des travailleurs salariés. Certains de ces foyers sont inadaptés aux normes actuelles (chambres de 4,5 à 7 M<sup>2</sup>) ou dans un état de dégradation, particulièrement en Ile de France.



Les foyers sont également confrontés au vieillissement des populations qui se précarisent et qui risquent également de perdre progressivement leur autonomie, compte tenu de leur vieillissement.

Ces difficultés nous révèlent une situation paradoxale ou d'importants moyens financiers au titre du 1<sup>er</sup> logement (1 milliard 800 millions de Fr) ont été mis en œuvre. Les besoins sont importants au regard des structures actuelles mais les projets ont du mal à émerger compte tenu du contexte social, économique et politique et surtout du rejet plus ou moins exprimé envers cette population.

**Dans l'évolution actuelle il faut distinguer les foyers selon plusieurs types :**

- Francilien ou provincial,
- Niveau de confort et de restructuration,
- Bailleur et gestionnaire,
- Le montant des loyers ou redevances

**a) Francilien ou provincial :**

En Ile-de-France les foyers connaissent pour la plupart des taux d'occupation égaux ou supérieurs à 100% (sur-occupation).

Ils accueillent majoritairement des travailleurs africains du Sud Sahel et sont confrontés outre au problème de sur-occupation, à la vétusté voire l'obsolescence de leur habitat.

En province les foyers qui accueillait majoritairement des travailleurs maghrébins ne sont pas en sur-occupation et ont même connu des baisses de leur accueil traditionnel ce qui a permis de les ouvrir à d'autres propositions (demandeurs d'asile, " cas sociaux" ) ou de transformer leur structure.

**b) Niveau de confort et de restructuration :**

Les foyers les plus anciens qui ont privilégié de toutes petites chambres ou des dortoirs ne sont plus adaptés à la demande et connaissent des problèmes d'entretien importants. La taille des foyers (parfois plus de 400 lits) est bien sûr également un obstacle dans la restructuration.

### **c) Bailleur et Gestionnaire :**

La séparation des fonctions de propriétaire bailleur et de gestionnaire (la Sonacotra et les associations se répartissent la gestion des foyers à peu près à hauteur de 50%) a souvent été une difficulté particulière qui n'a pas toujours été appréhendée de façon positive.

La volonté de certaines associations de devenir propriétaire pour pallier à ces inconvénients, si elle est compréhensible, ne semble pas raisonnable aux membres du Haut Comité qui, sauf cas particulier, privilégient le renforcement des liens entre le propriétaire HLM et le gestionnaire malgré les difficultés citées.

Les raisons de cette situation sont diverses :

- Gestionnaire parfois dépassé par les difficultés,
- Désintéressement de certains bailleurs pour ce type de parc,
- Médiation difficile du gestionnaire entre le bailleur et les résidents,
- Critères d'entretien et de gestion de type HLM locatifs inadaptés à des structures de vie collective de type foyer (taux de rotation, lieux de vie commune, activités économiques .....).

### **d) Le montant des loyers et redevances :**

Le souci commun des résidents et des gestionnaires de limiter fortement le coût des loyers a été bien sûr un frein aux provisions pour frais d'entretien et aux transformations. Les résidents ont parfois organisé des mouvements de grève des loyers qui ont été difficiles à gérer par l'association et le bailleur. Le problème reste d'actualité au moment des restructurations ou éclatements de gros foyers en petits foyers plus modernes mais aussi plus chers.

Pendant des années les responsables des pays d'émigration d'Afrique du Nord et d'Afrique Noire ont encouragé ou soutenu ces mouvements migratoires car ils les jugeaient nécessaires économiquement et démographiquement. On estimait à l'époque que 20 à 50% des salaires étaient envoyés au pays et faisaient dépendre de ces envois des régions entières et des exploitations rurales. Cette émigration s'est faite avec l'appui du patronat français mais aussi des gouvernements successifs car la France avait besoin de main d'œuvre à l'époque comme le souligne Michel FIEVET dans son "livre blanc des travailleurs immigrés des foyers" (L'HARMATTAN 1999)

**Le Haut Comité suggère donc que le gouvernement impulse une politique plus dynamique sur cette problématique.**

Les objectifs d'évolution ou de transformation de ces foyers doivent être réfléchis et concertés avec les représentants des résidents et des communautés concernées.

Tout comme la lutte contre l'insalubrité affichée par le gouvernement comme un axe majeur, l'éradication de ce type de logement ou d'hébergement inadapté quant à ses conditions doit faire partie des priorités et intégrer ces dispositifs.

Il semble urgent de mener une réflexion sur les aides au logement et l'occupation des locaux par les travailleurs immigrés âgés qui souhaitent établir de régulières relations et déplacements avec les pays d'origine.

La création de petites structures type pension de famille pour personnes âgées serait à envisager.

Il faut faciliter les conditions de légalisation d'activités commerciales ou artisanales exercées au sein ou auprès des foyers par les résidents

**Sur ces dossiers le débat de politique publique devrait porter sur le fond :**

- Quelle utilité sociale recouvrent de telles structures dans une stratégie de co-développement avec les pays ou villages d'origine des travailleurs ?
- Comment inscrire ces foyers dans une chaîne du logement où ceux-ci seraient soit une étape, soit un lieu de vie adapté pour certains publics ?

*La mixité sociale* doit-elle s'arrêter à la porte de ces résidences, peut-on encourager le besoin communautaire des personnes isolées étrangères qui recherchent par la solidarité communautaire des appuis affectifs, sociaux mais aussi économiques ?.

## **II.2.2. - LE PARC SOCIAL**

Sur l'ensemble des ménages vivant en France 17,6% sont locataires dans le secteur social, ce pourcentage est plus élevé pour les ménages immigrés puisque 30,1% soit 592.000 ménages, d'entre eux occupent un logement social.

On constate, que les ménages immigrés représentent 8,4% des ménages en France et 15% de locataires en HLM.\*

Pour simplifier, l'INSEE utilise l'expression « ménage immigré » pour désigner les ménages dont la personne de référence est immigrée, c'est-à-dire née étrangère à l'étranger.

Cette définition ne permet donc pas de prendre en compte les personnes d'origine immigrée de la deuxième génération, nées en France et de nationalité française.

Le parc social abrite près d'un ménage immigré sur 3 (1 pour 6 pour l'ensemble des ménages). La nuance à apporter à cet accueil est bien sûr la répartition par commune et par quartier des populations étrangères ou immigrées.

La plus grande proportion de ménages immigrés locataires s'explique en partie bien sûr par leur catégorie socio-professionnelle et leur situation socio-économique.

\* enquête INSEE

Les ménages dont la personne de référence exerce ou a exercé une profession d'ouvrier représentent 31,2% de l'ensemble des ménages et 51,4% des ménages immigrés.

En 1996, le revenu annuel moyen par unité de consommation des ménages immigrés est de 64.800 F, il est inférieur de 22% au revenu moyen de tous les ménages.

Nombre d'entre eux accèdent difficilement au locatif privé. Enfin parfois le souhait de regroupement ou de concentration souhaitée soit par les bailleurs, soit par les ménages eux mêmes sont aussi des explications des difficultés de ces familles.

Le GELD dans son rapport analyse le phénomène de concentration de ces ménages par la position subalterne des populations immigrées sur le marché du logement qui les voit accéder aux segments les moins attractifs du parc social.

La conjugaison des réponses apportées dans les années 1970 aux demandes des familles immigrées d'accéder aux HLM et à la mobilité résidentielle des anciens locataires français a contribué délibérément ou indirectement à reléguer certains groupes d'immigrés dans les espaces les plus dévalorisés des villes et du parc social.

L'INSEE souligne également une inégalité avérée dans les files d'attente du logement social. Ainsi si 75% des demandeurs ont obtenu un logement dans les six mois, seuls 58% des immigrés l'ont obtenu.

42% d'entre eux l'ont attendu au moins un an et 19% au moins 3 ans (alors que la proposition n'est que de 8% pour l'ensemble des ménages).

Les critères de taille de la famille, de garanties d'occupation du logement et d'ancienneté de résidence dans la commune sont évoqués, et les ont faits parfois apprécier comme des types de ménage à risque. Bien sûr l'ajout de la couleur de peau ou d'une origine ethnique différente accentuent le phénomène et la durée d'attente.

Le GIP Habitat et Interventions Sociales dans son rapport sur les difficultés d'accès au logement social des familles originaires d'Afrique Noire en Ile de France analyse ainsi les craintes des bailleurs autour de :

- La sur-occupation qui fait peser des risques sur une dégradation du bâti à l'intérieur du logement, dans les parties communes ainsi que les nuisances sonores pour le voisinage,
- L'inadaptation supposée du logement collectif aux très grandes familles qui conduit à ne plus produire de grands logements en collectif sans pour autant le compenser par la création de logements adaptés,
- L'agrandissement familial non maîtrisé et l'hébergement de membres de la famille,
- La polygamie fortement redoutée et rejetée,
- Le mode d'éducation des enfants et l'absence de surveillance à l'extérieur entraînant des problèmes de cohabitation et de risque de plaintes du voisinage

Ces risques, réels ou supposés, s'appuient sur des exemples concrets et problématiques mais dont on ne peut occulter pourtant la relative marginalité pour certains d'entre eux. Face à ces cas lourds le bailleur dénonce un sentiment de solitude pour gérer cette situation recevant peu d'aide de la collectivité locale ou de l'Etat.

La crainte de la concentration est partagée tant par le bailleur que par les maires car elle entraîne des phénomènes de rejet provoquant, soit une vacance locative, soit une sur-représentation ethnique dans un quartier d'habitat.

Ce phénomène se révèle en particulier à l'école et au collège qui cristallisent les difficultés (maîtrise de la langue, sentiment d'échec, rejet des autres parents estimant voir diminuer les chances de leur enfant dans un tel environnement) et entraîne une accélération de ce qu'identifie Michel Mouillart comme « la spécialisation des espaces ».

### **II.2.3. - LE PARC PRIVE**

Si 30% des ménages en France sont locataires, ce chiffre s'élève à 54% pour les immigrés. Les  $\frac{3}{4}$  des familles immigrées habitent dans une unité urbaine de plus de 100.000 habitants contre moins de 50% pour l'ensemble des ménages.

Les ménages immigrés représentent seulement 5,8% des propriétaires, le secteur privé locatif accueille 52% des ménages immigrés locataires.

Le coût du loyer, en pourcentage du revenu, est plus important dans le parc privé pour tous les ménages.

Il avoisine les 22% en part nette (c'est à dire après les aides au logement) pour les ménages immigrés comme pour le reste de la population alors qu'il est de 6,7% dans le parc public (10,3% pour la France entière).

Les aides ont donc un pouvoir solvabilisateur plus important qu'il faut bien sûr interpréter par rapport à des revenus plus faibles, et à une taille moyenne plus élevée. - de la famille (3,1 pour les familles immigrées contre 2,5 pour le reste des ménages).

L'évolution indéniable est le recul de l'habitat précaire (meublé, hôtel dégradé) en particulier pour l'accueil des maghrébins qui, s'ils sont encore les plus concernés par ce type d'habitat, voient cependant une amélioration réelle (moins de 9% d'entre eux continuent à en pâtir contre 25% en 1980).

La sortie de ce parc privé dégradé s'est effectuée principalement vers le parc locatif social : signe d'une promotion sociale de ces ménages.

Paris, la Seine Saint Denis et à un degré moindre les Hauts de Seine continuent d'offrir les conditions de confort les plus contrastées. Près de 25% des ménages ouvriers ne bénéficient d'aucun confort dans leur logement (ni baignoire, ni douche, ni W.C à l'intérieur). Les conditions d'habitat des ménages étrangers varient selon la nationalité étudiée et l'ancienneté de leur installation en France. Les ménages étrangers européens (espagnols, portugais, maghrébins ...) ont des conditions d'habitat plus correctes que les dernières vagues d'immigration africaine ou asiatique.

Si l'on peut se réjouir de la disparition progressive de l'insalubrité ou de l'inconfort notoire, le risque évident est de voir également disparaître le parc privé "social de fait" dont on perçoit bien l'intérêt quant à l'accueil des personnes défavorisées. Il reste la première étape d'un itinéraire résidentiel même si les perspectives d'évolution sont parfois lointaines à fortiori pour les ménages immigrés.

Le maintien d'un parc privé très social peut être un axe fort des politiques du logement. Des aménagements fiscaux, des garanties, des conventionnements pourraient permettre de joindre ce qui paraît à certains paradoxal : l'intérêt du bailleur privé et l'intérêt de la famille, dans le respect du Droit au Logement.

## **II.3. - LES DEMANDEURS D'ASILE**

### **II.3.1. - LA SITUATION ACTUELLE**

La situation des demandeurs d'asile est l'une des plus préoccupantes dans la politique du logement et de l'hébergement. Elle concerne plusieurs secteurs.

#### **1) Lieux d'accueil**

Les lieux d'accueil inconditionnel mis en place ces dernières années pour les sans abris et les situations d'urgence se sont vus progressivement submergés par cet afflux de population au point d'engorger tous les dispositifs mis en œuvre depuis plusieurs années (Samu Sociaux, plan ATLAS, Centre d'Hébergement d'Urgence, Hôtellerie Sociale ....)

Les chambres d'hôtel, solution d'urgence ou temporaire, pour des personnes seules ou en couple s'avèrent totalement inadaptées et coûteuses pour les familles de plus en plus nombreuses sollicitant l'asile en France.

Cette situation est doublement préoccupante car elle ne résout que très partiellement et insuffisamment le problème des demandeurs d'asile mais en plus elle dénature les fonctions et la vocation des dispositifs mis en place dans le cadre d'une insertion sociale, à plus ou moins longue échéance, d'autres personnes rencontrant des difficultés différentes.

#### **2) Hébergement**

Les places en centre d'accueil de demandeurs d'asile sont notoirement insuffisantes malgré l'augmentation conséquente des moyens de l'Etat (5500 places en 2000 contre 3800 en 1999).

Cet effort n'est pourtant pas à la hauteur des besoins au regard du nombre de dossiers en augmentation. 40 000 demandeurs d'asile sont recensés en 2000 contre 17 000 annuellement pendant les années 90/96.

Il faut noter par ailleurs que de plus en plus de familles sollicitent l'asile en France.

#### **3) Social**

Les projets avec ce type de public sont très limités puisque l'on sait que 80% des demandeurs n'auront pas d'acceptation de leur demande d'asile.

Passé le délai pendant lequel on s'est occupé avec elle de la prise en charge de leur dossier, de leur couverture médicale, de leur recherche d'hébergement le personnel social ne peut alors envisager de projet plus élaboré visant une insertion sociale et professionnelle.



Cet état entraîne rapidement une démobilisation inévitable des travailleurs sociaux et des familles concernées.

#### **4) Financier**

Les solutions palliatives, adoptées plus ou moins en urgence, en plus d'être à terme inadaptées aux difficultés et aux besoins des ménages demandeurs d'asile, s'avèrent excessivement coûteuses puisque les chambres d'hôtel, même de qualité moyenne voire rustique, reviennent à un coût prohibitif au regard de solutions collectives ou semi-collectives souvent plus adaptées.

### **II.3.2. - PROFIL DES DEMANDEURS**

Même si l'apparition de familles est de plus en plus fréquente, en majorité ce sont des personnes isolées.

Une grande partie d'entre eux constitue une immigration économique qui peut être saisonnière pour certains, dans l'objectif d'un retour pour d'autres ou avec le souhait d'intégration durable pour les derniers.

De l'avis des personnes auditionnées par le Haut Comité, le profil évolue ces derniers mois quant à la situation et le milieu social des demandeurs. Sans vouloir être exhaustif ni élaborer une catégorisation fine, de grandes tendances semblent se dessiner :

- Originaires des pays de l'Est et de l'ancienne URSS : des personnes demandeurs d'asile sont issues d'un milieu social moyen voire supérieur, ayant suivi des études et fuyant le pays pour des raisons économiques ou de menaces subies par la mafia locale. On rencontre des architectes, des enseignants, des cadres. Leurs capacités de travail et d'inscription dans un champ professionnel sont évidentes et réclament peu d'adaptation.
- Des tziganes des pays de l'Est : dont une bonne partie étaient sédentarisés affluent dans les pays de l'Ouest : ils sont bien sûr attirés par le contexte économique mais fuient également des conditions de rejet de leur ethnie dont l'exclusion ancestrale persiste voire s'amplifie, ..... y compris dans certains pays candidats à l'entrée dans l'Union Européenne.
- Originaires des pays africains du Sud Sahel :  
Contrairement aux dernières vagues d'immigration, ces familles sont plutôt originaires de pays anglophones (Sierra Leone, Ghana, Nigeria ...) qui sont en situation de guerre ou de conflits internes. Ces personnes ont vécu des

moments très difficiles et la priorité est de rétablir des relations humaines, psychologiques et sécurisantes.

Il s'agit d'une immigration majoritairement familiale.

- Originaires d'Afrique du Nord :

Des algériens jeunes arrivent régulièrement et clandestinement en France et sont motivés autant par la richesse économique de la France que par le fait de quitter un état qui continue de vivre un climat de tension et des menaces terroristes. Les grandes difficultés d'insertion des jeunes dans leur pays (ils représentent une forte proportion de la population algérienne) sont également un élément majeur de leur décision d'émigration.

Cette population est beaucoup plus revendicative que les trois premières catégories citées parce qu'elle connaît davantage les conditions de vie occidentales par la télévision et par les réseaux familiaux installés en France depuis une ou deux générations.

Ces typologies, tirées à grand trait, remettent en cause la perception de l'immigration. Le niveau scolaire ou universitaire des uns, la future ouverture des frontières européennes pour certains, les traumatismes des autres et les aspirations des derniers nous imposent de renouveler notre regard vis-à-vis de la politique et des conditions d'accueil en France de ces populations.

### **II.3.3. - LA SITUATION PARTICULIERE DE PARIS**

L'augmentation du nombre d'étrangers en situation plus ou moins régulière est très importante en région parisienne depuis fin 1999. Il est impossible de chiffrer précisément le nombre, faute de recensement et compte tenu d'une situation qui peut être différente selon l'évolution du dossier.

- demandeur d'asile
- demandeur d'asile territorial
- déboutés du droit d'asile
- clandestins
- clandestins de passage vers une autre destination

Le recensement est aussi difficile à cause des différents lieux d'accueil :

- hébergement d'urgence
- CADA
- squat
- hébergement chez des amis ou en famille
- chambres d'accueil en hôtel

La DASS de Paris estime que cela peut représenter de 100 à 200 personnes supplémentaires chaque mois.

Face à l'ampleur du phénomène, notée dès 1998, la DDASS a répondu par la création de « pré-CADA ». Mais l'explosion des chiffres en 2000, mis en évidence par le biais du 115, a souligné les limites des nouveaux moyens.

Le SAMU SOCIAL a répondu d'une façon très performante mais s'est trouvé aux limites de sa mission.

De nouvelles mesures ont été prises avec le programme AUDA qui a confié la prise en charge de 1000 places supplémentaires par la SONACOTRA mais aussi par la création de la CAFDA (coordination d'accueil de familles demandeurs d'asile) qui avait été basée à Aubervilliers. Mais là encore le dispositif est à saturation.

### **II.3.4. - LA CAFDA : COORDINATION D'ACCUEIL DES FAMILLES DEMANDEURS D'ASILE**

Cette coordination a suivi entre août et décembre 2000, 586 familles soit environ 1900 personnes. L'association s'occupe de l'hébergement des demandeurs d'asile.

Les familles et ces isolés proviennent pour la plupart des structures d'urgence (Samu Social, CHRS, Hébergement d'urgence) et attendent une entrée en CADA.

La CAFDA établit les démarches avec les familles pour demander l'asile et recherche pour elles des solutions d'accueil en hôtel.

Actuellement elle reçoit 8 à 10 familles nouvelles par jour.

Cette structure souple, montée par le Centre d'Action Sociale Protestante en urgence à la demande de la DASS de Paris, fonctionne sur des crédits expérimentaux et donc aléatoires, provisoires et incertains.

Le personnel est confronté à de multiples problèmes d'ordre linguistique et administratif pour regrouper des papiers et des identités, humanitaires parce que ces familles n'ont pas de ressources et social pour évaluer les projets de ces familles.

La CAFDA nous interpelle sur de nombreux dysfonctionnements dans les dispositifs mis en œuvre :

- retard de plusieurs mois d'enregistrement des dossiers par les préfectures,
- manque de couverture sociale et financière dans cette première période
- longueur des procédures administratives des dossiers OFPRA,
- difficultés pour trouver du personnel qualifié pour des missions dont les financements et l'encadrement administratif sont excessivement précaires,
- difficultés pour définir des perspectives et des projets pour ces familles notamment à cause des longues situations d'incertitude qui occultent toute initiative à moyen ou long terme,
- installation progressive des familles dans des systèmes d'assistance alors que les chefs de familles sont volontaires, qualifiés, voire très qualifiés, et ne demandent qu'à travailler,

- aucune solution de restauration ou de lieux pour faire la cuisine n'est prévue dans ces différentes chambres d'hôtel ou d'hébergement.

### **II.3.5. - LES PROPOSITIONS DU HAUT COMITE**

Les membres du Haut Comité sont très préoccupés par la situation des demandeurs d'asile.

En effet, même si le gouvernement a pris de nombreuses mesures, elles sont toujours en décalage avec les besoins qui eux ne cessent d'augmenter ce qui maintient en permanence une situation inacceptable.

Le Haut Comité est conscient que la problématique des demandeurs d'asile doit être traitée au niveau européen. Cependant la situation actuelle en France impose des prises de décision importantes et immédiates dans l'attente de solutions au niveau européen.

Des décisions s'imposent d'autant plus que la France n'est pas le pays le plus touché par ce phénomène comparativement à la Grande-Bretagne, l'Allemagne ou les Pays-Bas.

Enfin et surtout des réponses sont urgentes face à l'émergence d'un nouveau phénomène : des familles avec des enfants dont certains en bas âge se retrouvent à la rue, faute de lieu d'accueil.

Le Haut Comité estime que le droit et la dignité des personnes ne sont pas reconnus quand, malgré leur demande, aucune solution ne peut leur être proposée. Il est particulièrement inacceptable que l'on renvoie à la rue des familles entières et surtout des familles avec enfants.

Le Haut Comité s'inquiète d'autant que l'accélération des procédures promises par le gouvernement, si elle améliorera la situation et les perspectives des demandeurs acceptés ou facilitera l'idée de retour pour certains, elle laissera des situations encore plus compliquées pour d'autres.

En effet, les personnes déboutées du droit d'asile et qui voudront rester sur le territoire risquent d'augmenter dans les mois à venir.

Le Ministère de l'Intérieur a confirmé qu'un quart seulement des décisions de reconduites à la frontière sont exécutées. Les déboutés du droit d'asile vont donc représenter une nouvelle catégorie de population n'ouvrant plus droit aux couvertures sociales et financières, sans accès possible au logement social.

Ces personnes vont donc rester sur le territoire et feront appel comme c'est déjà le cas aux structures de type Samu Social et hébergement d'urgence qui vont se retrouver de nouveau engorgées.

**Le Haut Comité propose une réflexion politique d'ensemble plus cohérente et plus respectueuse de la dignité des personnes :**

Compte tenu du profil de ces demandeurs, le Droit au Travail devrait leur être accordé dans un délai plus court ce qui représenterait un facteur et une preuve d'insertion plus rapide qui pourrait être pris en compte dans leur dossier de demande d'asile.

Une répartition géographique plus réfléchie et plus dynamique pourrait éviter la concentration des demandeurs d'asile en milieu urbain et faciliter parfois l'intégration des populations elles-mêmes, pour certaines, issues de milieu rural.

Des facilités d'accueil et d'emploi pourraient être étudiées et mises en œuvre y compris dans des zones à faible densité démographique.

## LA PREVENTION DES EXPULSIONS

"évidemment il faut aider ceux qui sont dans la plus grande difficulté à retrouver des points de départ , mais il faut empêcher que d'autres continuent à perdre pied" .

La grande pauvreté (rapport au CES)

J.O. du 11 et 12.07.1995

**G. ANTHONIOZ DE GAULLE.**



### **III. - LA PREVENTION DES EXPULSIONS**

Ce chapitre du volet logement de la loi contre les exclusions en est sans doute le plus symbolique des aspects liés à l'application de la loi.

La volonté du législateur était de substituer à la logique d'ordre et de sécurité publics, une logique de prévention et d'action sociale.

L'objectif du dispositif est d'éviter, que le locataire de bonne foi, mais en situation sociale et financière difficile, ne se voit exposer au risque d'expulsion.

Les procédures pré-contentieuses font appel à tous les partenaires concernés par ces actions. Elles demandent à chacun de modifier sa pratique antérieure pour intégrer une approche différente, susceptible de prendre en considération le risque de rupture aux conséquences parfois dramatiques.

Cette approche et ces engagements nouveaux doivent être inscrits dans une charte de prévention des expulsions qui définit les rôles et fonctions de chacun dans ce processus.

L'observation, lors des déplacements des membres du Haut Comité, de toutes les initiatives intéressantes et de tous les obstacles qui demeuraient pour atteindre les objectifs visés a confirmé le constat des différentes applications.

Dans ce chapitre seront examinés successivement les responsabilités de chacun tout au long de la procédure, les innovations pertinentes, les difficultés persistantes, le manque d'engagement de certains acteurs et parfois leur méconnaissance des dispositifs.

Enfin la présentation des derniers chiffres parvenus sur l'évolution au niveau national fera l'objet d'une analyse.

#### **III.1. - LA PHASE PRE CONTENTIEUSE**

Cinq acteurs principaux sont impliqués dans cette phase :

- les huissiers,
- les bailleurs,
- la SDAPL (section départementale d'aide personnalisée au logement)
- la CAF
- le FSL dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

## LES HUISSIERS

### 1<sup>ère</sup> difficulté :

Les huissiers sont chargés de transmettre dans ce premier temps les commandements de payer.

Leur rôle devrait être de conseiller des bailleurs privés et publics sur la procédure et de commenter les actes transmis aux personnes visées.

A ce stade, les difficultés rencontrées sont différentes selon la localisation de l'intervention (urbain ou rural) et le professionnalisme de l'huissier.

En milieu urbain les huissiers se déplacent au domicile de moins en moins souvent, en particulier dans les cités HLM en difficulté.

Ils préfèrent déposer leur commandement en Mairie. Certaines familles ne vont jamais les chercher et ne sont ainsi pas informées des actes.

Cette dérive est inquiétante car elle éloigne les plus faibles de leurs droits.

### 2<sup>ème</sup> difficulté :

L'huissier est le client du bailleur et il garde rarement la neutralité qui pourrait être liée à sa fonction pour expliquer droits et devoirs aux locataires y compris dans la contestation du montant de la dette.

### 3<sup>ème</sup> difficulté :

Les commandements à payer sont parfois rédigés dans un jargon technique et juridique qui les rendent incompréhensibles pour bon nombre de citoyens.

Le Haut Comité a rencontré au cours de ses déplacements des chambres départementales des huissiers conscientes de cette situation et qui ont entrepris d'améliorer cet aspect.

Certains fournissent une plaquette d'explications sur la procédure et les dispositifs d'aides offertes aux locataires, d'autres ajoutent au commandement une petite feuille d'explication simple, lisible et abordable.

Le Ministre du Logement confirme avoir entamé des démarches avec la chambre nationale des huissiers pour la rédaction simplifiée des actes mais cette démarche n'a pas encore abouti à des résultats concrets.

Le Président du Haut Comité a été nommé membre de droit du comité d'orientation pour la simplification du langage administratif mis en place le 3 juillet 2001 par la Ministre de la Culture et de la Communication et le Ministre de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat. Ce Comité sera chargé de simplifier les dossiers et courriers administratifs pour qu'ils soient compris par tous les publics. Cet aspect pourra y être abordé.

### **LES BAILLEURS PRIVES**

Les bailleurs privés, pour la plupart, méconnaissent tous les dispositifs, qu'il s'agisse des procédures ou des aides possibles.

La difficulté vis-à-vis des bailleurs privés se situe souvent au niveau de leur attitude face aux impayés car ils réagissent souvent tardivement laissant la dette s'accumuler et lorsqu'ils interviennent le point de rupture est souvent atteint et les négociations pour résorber la dette sont alors quasi impossibles.

Une action auprès des petits propriétaires par leur Union Nationale (UNPI) ou par leurs mandataires (FNAIM) apporterait, sans doute par une sensibilisation, une attitude différente face aux impayés.

Les bailleurs privés institutionnels développent des stratégies de recouvrement de loyers souvent très vigoureuses et s'engagent rapidement dans des procédures contentieuses. Par contre ils se montrent peu coopérants dans les propositions du plan d'apurement ou vis-à-vis des interventions potentielles du FSL.

### **LES BAILLEURS PUBLICS**

Avant même la phase pré-contentieuse, ce sont les modalités de la gestion locative et de recouvrement des loyers en retard qui doivent être une priorité de la politique des organismes HLM.

Ces dernières années Les organismes HLM ont, pour une bonne partie d'entre eux, amélioré cet aspect de leur gestion par la création de postes d'agents sociaux ou de gardiens sensibilisés au contact avec les locataires.

A ce jour, 4000 conseillers en économie sociale et familiale sont en mesure d'appréhender dans leur fonction une partie

des impayés en particulier en élaborant des plans d'apurement et un suivi régulier des ménages concernés.

Les résultats obtenus par ces conseillers ou ces conseillères doivent encourager les bailleurs qui n'utilisent pas encore leurs services afin de corriger cette lacune.

Cette phase est essentielle car elle mise, au sein même de l'organisme, sur une capacité d'ouverture sociale et de dialogue indispensable dans le contexte actuel d'une politique de gestion plus rigoureuse dont les carences, dans une époque précédente, ont entraîné de sérieuses difficultés auprès de certains offices ou SA HLM.

### **LA S D A P L**

Lorsque les locataires bénéficient de l' A P L, les bailleurs sociaux (HLM et SEM) ne peuvent faire délivrer une assignation aux fins de constat de résiliation de bail avant l'expiration d'un délai de 3 mois suivant la saisine de la SDAPL.

Cette saisine doit mettre en évidence que le bailleur a pris les contacts utiles avec son locataire pour rechercher une solution amiable en vue du recouvrement de sa créance.

La difficulté majeure à ce stade est bien sûr l'augmentation substantielle des saisines des SDAPL. La saisine était obligatoire mais quasi non sanctionnable et des accords, compromis ou dysfonctionnements l'avaient rendu parfois inutilisée.

La loi ne permettant l'action en justice qu'à la condition de la saisine, les dossiers ont afflué massivement. Les conséquences de cette modification ont été insuffisamment prises en compte par les services de l'Etat, et les DDE chargées de gérer ces commissions n'ont pas obtenu les moyens suffisants pour faire face à cette montée en charge.

La volonté du législateur de créer ainsi une phase de négociation pour la mise en place d'une solution amiable se voit contrariée par la carence des moyens qui en limite le rôle préventif. Ce manque de moyens empêche une meilleure coordination avec les dispositifs sociaux ou administratifs et ne facilite pas la mobilisation des bailleurs et des locataires.

### **LA C A F**

Si la SDAPL intervient pour le parc conventionné à l' APL, la CAF intervient elle sur le parc non conventionné, essentiellement des bailleurs privés, pour les ménages bénéficiaires de l' A.L. (allocation logement).

La comparaison avec la SDAPL est impossible car pour la CAF il ne s'agit pas d'une commission mais de traitement individuel et l'impact sur les bailleurs privés reste très limité dans ses effets.

Nous possédons à l'heure actuelle peu de statistiques de la CAF sur ce sujet.

2 290 632	allocataires touchent directement leur
allocation logement	
467 320	allocations sont versées en tiers payant sans
cause d'impayés	
17 699	allocataires touchent l'aide avec une
situation d'impayés	
14 143	allocations sont versées en tiers payant
suite à des impayés	

---

**2 789 794** .....comme bénéficiaires d'allocation logement (en locatif),

soit : 1,1% des allocataires d'allocation logement seraient en situation connue d'impayés.

#### **LE F S L**

Le F S L intervient peu au niveau pré-contentieux. Il pourrait pourtant présenter une piste très importante en particulier lorsque , dans les dossiers de saisine de la SDAPL, le niveau de la dette et le montant des ressources du ménage imposent manifestement des solutions où les plans d'apurement ne présentent qu'un intérêt relatif s'ils ne sont pas aidés par une subvention.

Cette faculté de saisine directe du FSL par la SDAPL reste trop peu usitée alors que, prévue par les textes, elle permettrait d'apporter des solutions plus concrètes de résorption de la dette, voire éventuellement des mesures d'accompagnement social s'il était jugé nécessaire.

## Variation des dépenses des FSL de 1992 à 1999\*

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Aides des FSL aux ménages en impayés de loyer	259 579 388	296 562 770	337 705 703	336 809 925	339 969 474	338 588 371	366 597 416	415 655 398
<b><u>Soit hausse en % d'année en année</u></b>		14,2	13,9	-0,3	0,9	-0,4	8,3	13,4
Paiements des garanties (surtout suite à impayés)	5 407 189	9 633 010	17 459 480	22 404 193	30 427 666	36 827 121	40 150 823	46 346 178
<b><u>Soit hausse en % d'année en année</u></b>		78,2	81,2	28,3	35,8	21,0	9,0	15,4
Aides à l'accès (paiements de garanties et engagements de garanties exclus)	113 198 826	196 016 814	247 044 434	321 503 398	382 394 884	401 496 063	446 605 158	499 430 307
<b><u>Soit hausse en % d'année en année</u></b>		73,2	26,0	30,1	18,9	5,0	11,2	11,8

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Sous-total aides financières (engagements de garanties exclus)	378 185 403	502 212 595	602 209 617	680 717 517	752 792 025	776 911 554	853 353 398	961 649 737
<b><u>Soit hausse en % d'année en année</u></b>		32,8	19,9	13,0	10,6	3,2	9,8	12,7
ASLL	81 512 341	124 291 741	148 024 295	171 058 579	202 431 765	209 512 463	255 033 469	303 382 762
<b><u>Soit hausse en % d'année en année</u></b>		52,5	19,1	15,6	18,3	3,5	21,7	19,0
<b>TOTAL</b>	<b>459 697 744</b>	<b>633 507 507</b>	<b>766 216 209</b>	<b>880 457 268</b>	<b>996 175 636</b>	<b>1 036 895 328</b>	<b>1 160 135 275</b>	<b>1 294 580 519</b>
<b><u>Soit hausse en % d'année en année</u></b>		37,8	20,9	14,9	13,1	4,1	11,9	11,6

Les dépenses du F.S.L sont en augmentation constante depuis leur création

- source Ministère du logement

## **III.2. - LA PHASE CONTENTIEUSE**

La phase contentieuse est celle qui a connu des avancées législatives et réglementaires les plus importantes car elle confie de nouvelles responsabilités aux huissiers, aux préfets, aux juges, aux services sociaux des départements, aux associations, aux bailleurs.

C'est également, celle qui est la plus diversement appliquée selon les départements et les tribunaux.

Cette réforme impose des engagements précis et des volontés politiques ou professionnelles dépendants des acteurs et des décideurs.

Là encore les déplacements du Haut Comité ont permis d'observer des expérimentations passionnantes, des recherches de synergie rassurantes mais aussi des blocages conséquents ou simplement des refus d'adapter les dispositifs à cette nouvelle conception qui privilégie la prévention, le diagnostic et la recherche des solutions adaptées.

### **LES HUISSIERS**

Ils ont obligation de transmettre un double de l'assignation à la Préfecture. Des politiques diverses sont constatées :

- du simple envoi par lettre recommandée,
- à la délivrance par acte d'huissier (facturée à la famille) de la copie de l'assignation.

Des instructions pourraient être données pour limiter les frais au maximum et simplifier la communication de ces actes.

Là encore le rôle pédagogique que pourraient jouer les huissiers pour signifier l'importance de l'assignation et le rôle fondamental de la présence du ménage à l'audience est souvent escamoté pour les mêmes motifs que ceux observés pour le commandement de payer (délivrance de l'acte en Mairie, manque de neutralité dans le commentaire, manque d'information sur les recours).



## LE PREFET

Il assure un rôle essentiel dans le processus de prévention des expulsions par la fonction de pivot qui lui est confiée.

La recherche des solutions les mieux adaptées est de son ressort, tout comme la demande d'enquête sociale en urgence qu'il doit diligenter.

Co-pilote du plan départemental, il doit s'assurer qu'un service social (Conseil Général, Commune, CAF ou association...) puisse mener à bien cette enquête sociale.

Il doit s'assurer aussi que le FSL puisse être saisi en urgence pour apporter des éléments d'intervention financière dont le juge aura formellement besoin pour prendre sa décision en particulier sur l'octroi des délais.

Il doit s'assurer que le juge dispose des informations avant le terme du délai. Enfin il exerce un rôle sur la coordination des différents services, en particulier bien sûr ceux de l'Etat, dans le cadre de cette procédure.

La circulaire interministérielle du 9 février 1999 précise bien toutes ses fonctions, mais la situation reste très contrastée, selon les départements. La mobilisation est très différente et modifie singulièrement l'efficacité des mesures.

On peut remarquer pour certaines préfectures :

- Une gestion purement administrative des assignations par exemple où aucune vigilance n'est apportée quant à la réalisation de l'enquête sociale, la mobilisation des services compétents et la transmission de celle-ci au juge.

Pour d'autres :

- L'engagement du service préfectoral est plus fort, il organise la réception et la transmission des assignations, il coordonne avec les services du Conseil Général l'agrément des opérations (services sociaux départementaux, CAF, associations ...).

Certaines Préfectures s'engagent même de façon originale comme en Dordogne ou à Marseille où le Préfet adresse à tous les ménages concernés un courrier d'explications avec les coordonnées des services compétents (FSL... etc ..) et la recommandation de se présenter au tribunal (cf. annexes).

Ce courrier a un impact considérable sur les ménages par son aspect clair, pédagogique et concret et permet des résultats remarquables (doublement du taux de comparution des ménages à l'audience par exemple).

Dans plusieurs sites dont Chartres et Arras, des dispositifs particuliers permettent des traitements quasi exhaustifs, des enquêtes sociales sérieuses et des dossiers très appréciés par les juges compte tenu des éclairages obtenus avant de prendre leur décision.

### **LES JUGES :**

L'indépendance des juges complexifie bien sûr une analyse globale de leurs attitudes vis-à-vis de la réforme incluse dans la loi.

Le regard sur le positionnement des juges est également rendu difficile par la différence de "qualité" des enquêtes sociales lorsqu'ils les reçoivent car celles-ci apportent plus ou moins d'éléments d'informations utiles au magistrat.

Concernant la prise en compte par le juge de l'enquête, les positions sont variables mais semblent évoluer vers une acceptation progressive de cette faculté. Au départ les juges montraient une certaine réticence vis-à-vis de l'enquête soulevant le caractère éventuellement non contradictoire du document.

Cet argument demeure chez certains juges même si rien ne l'empêche de le rendre contradictoire en le communiquant aux deux parties avant ou à l'audience.

Des départements ont prévu de faire signer l'enquête sociale par la famille. Cette pratique, outre son caractère pédagogique et l'attention portée au respect des personnes, permet de lever l'obstacle de la confidentialité parfois évoquée par le juge pour ne pas transmettre l'enquête à la partie adverse empêchant ainsi ce document d'être contradictoire.

Le Haut Comité approuve bien entendu cette initiative et l'avait déjà promue dans un rapport précédent.

Globalement, l'enquête sociale est prise en compte par le juge même si de nombreux juges ne l'utilisent que si le locataire est présent à l'audience. L'enquête effectuée par l'ANIL confirme cette tendance au niveau national.

Les pratiques des juges intègrent de plus en plus la faculté d'accorder des délais de paiement, y compris en l'absence du locataire, que lui accorde la loi, suspendant ainsi les effets de la clause résolutoire.

Il est vrai que la loi contre les exclusions n'a fait qu'officialiser une pratique déjà utilisée par certains magistrats en anticipation de la loi.

La pratique du renvoi de l'audience pour fournir des pièces manquantes au dossier ou pour s'assurer de la mobilisation du locataire à redresser sa situation se développe également.

L'attitude des magistrats tient compte également de la nature et de la situation du bailleur. Le locataire d'un bailleur privé aux ressources modestes, se voit accorder moins de délais qu'un locataire chez un bailleur social.

Des juges rencontrés ont fait part au Haut Comité d'une difficulté très importante à leurs yeux qui concerne les dossiers où les délais de paiement ne permettront pas, sans intervention extérieure, de résoudre la situation liée à la grande précarité ou à la faiblesse des ressources du ménage. Ils estiment que la réponse est davantage sociale que judiciaire.

Les juges se plaignent d'une carence du FSL qui ne permet pas de préciser dans l'enquête sociale leur éventuelle contribution, les conditions qui s'y attachent et ne proposent pas un plan d'apurement raisonnable négocié avec la famille.

### **LES SERVICES SOCIAUX**

Les services sociaux sont confrontés à plusieurs obstacles :

Le premier concerne bien sûr la volonté politique des élus du département d'inscrire comme priorité du travail social, la prévention des expulsions.

Parfois, le sous-effectif dans certains départements et/ou la surcharge de travail handicapent la prise en compte de ces missions.

De nombreux départements ont agréé la CAF des services sociaux municipaux ou des associations pour effectuer ces enquêtes mais certains départements malgré l'augmentation substantielle des FSL dès 1999, précisément pour mener à bien les nouvelles actions, restent en dehors de la mobilisation.

Le Haut Comité déplore bien sûr cette attitude et pense même qu'elle s'avère une erreur de jugement :

- Erreur sociale compte tenu des conséquences sur la famille
- Erreur économique car l'aspect curatif est beaucoup plus coûteux pour la collectivité puisqu'il peut aller jusqu'au placement des enfants
- 3 à 5 jours de placement d'un seul enfant correspondent à un mois de loyer pour la famille.

### Les autres difficultés concernent :

- La formation des travailleurs sociaux souvent insuffisante sur les questions de droit au logement et de connaissance des procédures.

Les associations agréées permettent souvent des spécialisations et des qualifications utiles dans ce domaine.

Les ADIL développent dans de nombreux départements des actions de formation ouvertes aux différents acteurs en particulier les travailleurs sociaux.

Mais on peut citer aussi le Conseil Général du Pas-de-Calais qui a organisé des sessions de formation pour tous les acteurs concernés dans le département.

- Le financement des missions est parfois aussi un obstacle à la qualité des enquêtes et de l'accompagnement des familles au vu de la complexité des tâches à accomplir et du peu de temps consacré à une famille quand le financement est trop réduit.

La dernière difficulté, mais sans doute pas la moindre, est la capacité à entrer en contact avec les familles, à aller au devant d'elles.

Car pour un bon nombre d'entre elles, on ne peut se contenter d'une mise à disposition dans une permanence... Leurs difficultés, leur sentiment de culpabilité et parfois leur "honte" imposent qu'on aille au devant d'elles sous peine d'exclure les plus faibles et les plus fragiles. Le courrier d'invitation à prendre contact est très souvent insuffisant au regard de la situation sociale et psychologique de ces ménages.

### **LES BAILLEURS**

Dans cette phase les bailleurs peuvent établir des contacts avec les travailleurs sociaux chargés de l'enquête.

Certaines Préfectures sollicitent les bailleurs pour établir le diagnostic social, ce qui ne semble pas, aux yeux du Haut Comité, une orientation pertinente car elle fait perdre la bonne distance à respecter entre le bailleur et le locataire pour finaliser des objectifs de "sortie de crise". Le bailleur doit rester un partenaire fondamental dans la négociation et le montage du plan d'apurement mais rester dans son rôle de bailleur aussi social soit-il.

## LE PLAN DEPARTEMENTAL (PDALPD)

Il contient souvent, dans les conditions d'intervention du FSL, une reprise des loyers sur une certaine durée. Le Haut Comité ne conteste pas l'indispensable participation du locataire et la concrétisation de ses engagements. Néanmoins il lui paraît indispensable, dans le cas de la prévention d'expulsion, d'assouplir et d'adapter ces règles incompatibles avec le délai de deux mois entre l'assignation et le jugement.

Le Haut Comité propose que le FSL se prononce sur « une aide potentielle » pouvant être attribuée aux ménages afin que le Juge puisse connaître tous les éléments avant de rendre sa décision.

Le Juge pourra tenir compte également des conditions précisées dans cette aide potentielle et éventuellement l'intégrer à son jugement.

Il n'existe pas de risque dans cette disposition. En effet si le ménage ne reprend pas le paiement du loyer courant ou ne respecte pas le plan signifié par le juge, il ne recevra pas d'aide du FSL et le bail sera alors résilié.

Cette disposition permettrait d'ajuster des plans d'apurement et de motiver le ménage dans les efforts à fournir puisque les aides financières d'une part, et les délais accordés par le juge, d'autre part, sont dépendants du respect de ses engagements.

L'accompagnement social que préconise le Haut Comité, à ce stade de la procédure, se voit renforcé dans cette configuration.

Il pourra être limité pour certains ménages à un simple contact (par téléphone par exemple) ou plus soutenu pour d'autres par des visites mensuelles.

Le FSL consacrait en 1999 :

28,9%	....	aux aides au maintien
34,7%	....	aux aides à l'accès
3,2%	....	aux garanties exécutées
21,1%	....	à l'accompagnement social
0,2%	.....	à la gestion locative
1,9%	.....	aux subventions diverses aux associations
10%	.....	aux frais de fonctionnement et autres dépenses

LE FSL

**Variation des dépenses des FSL de 1992 à 1999**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Aides des FSL aux ménages en impayés de loyer</b>	259579 388	296562 770	337705 703	336809 925	339969 474	338588 371	366597 416	415 655 398
<b>Soit hausse en % d'année en année</b>		14,2	13,9	- 0,3	0,9	- 0,4	8,3	13,4
<b>Paiements des garanties (surtout suite à impayés)</b>	5 407 189	9 633 010	17 459 480	22 404 193	30 427 666	36 827 121	40 150 823	46 346 178
<b>Soit hausse en % d'année en année</b>		78,2	81,2	28,3	35,8	21,0	9,0	15,4

C'est donc 462 millions de francs qui sont consacrés aux impayés de loyer par le FSL en 1999. Le Haut Comité estime qu'une meilleure coordination des dispositifs et un véritable engagement dans la prévention des expulsions sont indispensables pour l'application de la loi , et qu'ils doivent se révéler plus efficaces pour garantir l'aspect humain mais aussi économique.

### III.3. - LA PHASE POSTERIEURE AU JUGEMENT :

Cette phase concerne le juge, La Préfecture et les acteurs du PDALPD :

a) Le juge peut :

- Soit accorder des délais qui suspendent la clause résolutoire,
- Soit résilier le bail.

Dans ce dernier cas le Juge a la possibilité de transmettre le jugement à la Préfecture pour traiter le dossier dans le cadre du PDALPD et l'étude d'un relogement.

Cette faculté est là encore diversement appliquée par le juge.

Certains magistrats ignorent cette possibilité et ne transmettent aucun jugement, d'autres envoient toutes les résiliations au risque de ne pas favoriser les dossiers les plus prioritaires de personnes dont la bonne foi n'est pas mise en cause mais dont la situation locative actuelle ne peut perdurer (divorce, séparation, perte conséquente de ressources ne permettant plus d'assumer le loyer actuel ...)

Si le juge accorde des délais, deux possibilités s'ouvrent suite à l'audience :

- Le locataire respecte son plan d'apurement jusqu'au solde de la dette et la clause résolutoire est réputée ne pas avoir joué
- Le locataire ne respecte pas scrupuleusement le plan de remboursement fixé par le juge : ce dernier dans son jugement a précisé les conditions de la résiliation du bail soit en exigeant une nouvelle assignation, soit en accordant l'application de la clause résolutoire en cas d'impayés. Le bailleur peut alors poursuivre la procédure en saisissant l'huissier afin de notifier la résiliation au locataire.

D'après les enquêtes menées sous le couvert de l'UNIOPSS par les équipes de recherche (GREFOSS et N.Kerhuel) sur cinq sites, mais aussi dans les observations de plusieurs ADIL, les cas d'incident dans le respect du plan d'apurement, semblent malheureusement nombreux , voire très nombreux.

Les échecs peuvent être analysés avec différentes causes justificatives :

Les plans sont trop rigoureux dans le budget du ménage

Les ménages n'ont pas compris les termes du jugement

La menace d'expulsion semble s'être éloignée pour les ménages qui relâchent leur attention mobilisée dans la phase initiale

A la lecture de ces résultats le Haut Comité estime indispensable que les responsables du PDALPD réfléchissent à la mise en place d'accompagnement social proposé de façon quasi-systématique à tous les ménages qui ont obtenu des délais dans le jugement

Cette disposition imposerait que tous les jugements accordant des délais soient transmis par le tribunal à la Préfecture.

Les familles et leur budget restent fragiles et le soutien, la fermeté et la compréhension d'un accompagnement s'avèrent inéluctables pour éviter que les délais ne soient qu'un simple différé dans l'application des résiliations du bail.

Les derniers chiffres connus pour les procédures d'expulsion (cf. tableau) pourraient être analysés à l'éclairage de ce dysfonctionnement.

#### b) LES SERVICES DU PREFET :

Ils ont connaissance des résiliations de bail par copie adressées par le tribunal. En théorie cette transmission est prévue pour permettre à ces ménages d'être prioritaires dans le PDALPD (comme le stipule l'article 4 de la loi du 31 mai 1990). En pratique comme nous venons de l'examiner et selon la diversité des attitudes des tribunaux, les préfectures n'ont que peu ou pas d'initiatives à réception du jugement.

Il arrive même que les jugements soient orientés vers un autre service de la Préfecture qui n'établit pas de lien avec la phase antérieure (SDAPL, FSL, assignation, enquêtes sociales ...) et traitent ce dossier comme les commandements à quitter les lieux adressés ultérieurement par un autre service (réglementation, expulsion, affaire du Cabinet, concours de la force publique).

Tout le travail en amont est alors ignoré ce qui pose problème dans la cohérence et la continuité de la coordination par les services de l'Etat.

Pour le Haut Comité il s'agit aussi d'une carence importante qui justifie sans doute malheureusement le taux d'échec des jugements accordant des délais.



Des départements ont pris des initiatives intéressantes comme le Pas de Calais qui a élargi la mission de l'enquête sociale à une rencontre avec la famille pour expliquer le jugement et ses conséquences.

Au-delà de ces initiatives il faut que les responsables du PDALPD, dans le cadre du financement du FSL, prévoient systématiquement de financer les mesures d'accompagnement social liées aux délais accordés par le juge.

Si cette évolution n'est pas intégrée rapidement par les autorités du plan (Préfet et Président du Conseil Général) le Haut Comité prône une décision législative afin d'adopter cette mesure.

Cet accompagnement est le corollaire indispensable à l'efficacité des mesures prévues par la loi et explicitées précédemment.

Les juges, les bailleurs, les services sociaux, les services du Préfet et du Conseil Général n'évalueront la réussite de la réforme qu'à l'aune des résultats sur les résiliations de bail et les expulsions.

### **III.4. - LA PHASE DE TENTATIVE D'EXPULSION**

#### **- Le juge de l'exécution**

Lorsque le bail a été résilié et l'expulsion ordonnée, le locataire peut demander un délai de grâce au juge de l'exécution pour pouvoir se reloger. La loi contre les expulsions a simplifié le mode de saisine de ce juge : le JEX (juge de l'exécution) en acceptant une simple lettre recommandée ou une déclaration au Greffe du Tribunal.

Cette possibilité offerte reste peu utilisée (4443 demandes) parce qu'insuffisamment connue des personnes concernées même si cette disposition a suivi une très sensible évolution depuis l'application de la loi avec une augmentation de 48,3% en 1999.

Ces délais accordés sont souvent de faible durée a fortiori si le propriétaire est un bailleur privé et que les délais et le montant depuis la constitution de l'impayé sont importants (étude de l'UNIOPSS commanditée par le Ministère du logement).

#### **- Le Commissaire de Police**

Le rôle joué par le Commissariat de Police est primordial car, sollicité pour apporter le concours de la force publique, il prend contact avec les familles et la situation qu'il va rencontrer fera l'objet d'un rapport au Préfet sur les risques encourus tant sur le plan social (enfants, détresse humaine ...) que sur le plan de l'éventuel trouble de l'ordre public.

Le Commissariat joue un rôle de dernier recours non négligeable où l'aspect humain (mis à part quelques exemples contradictoires) n'est pas absent de son analyse et de la mobilisation qu'il va susciter pour qu'une solution soit trouvée pour la famille.

La proximité avec le terrain " *humanise* " le problème et impose des modifications de stratégie sur le concours de la force publique.

#### **- Le Préfet**

Le concours de la force publique est octroyé par les Préfets dans un peu moins de 50 % des cas au niveau national :

- 45 % en 1997
- 48 % en 2000

Lorsqu'il n'est pas octroyé le bailleur peut se retourner vers la Préfecture ou le tribunal administratif pour percevoir des indemnités de la part de l'Etat pour refus de ce concours.

Les sommes engagées sont très importantes puisque les crédits consommés dépassent 320 millions de francs en 2000.

Ces crédits ont plus que décuplé en 20 ans et doublé dans la dernière décennie même s'ils sont en baisse sensible depuis 1999 et l'application de la loi contre les exclusions.

Les disparités sont très importantes d'un département à l'autre et le Haut Comité a été surpris de constater l'écart entre deux départements similaires en nombre d'habitants et en taux de chômage. Par exemple en Seine-Saint-Denis ou les indemnités sont 10 fois supérieures que dans le Pas-de-Calais (52 millions de Francs en 2000 contre 5,2 millions).

#### - Les Bailleurs

La demande de concours de la force publique pour expulsions par les bailleurs sociaux est souvent utilisée davantage comme une stratégie pour équilibrer les comptes en touchant les indemnités de l'Etat que pour réellement expulser le locataire.

Il s'avère dans ces situations que le locataire, sous la pression, finit par quitter les lieux sans laisser d'adresse ou qu'il vienne à négocier avec le bailleur pour reprendre le paiement de ses loyers.

Dans cette situation le locataire se trouve sans droit ni titre et n'ouvre pas droit aux aides au logement, même si certains accords se négocient entre bailleurs, Préfecture et C A F pour le maintien de l'A P L.

S'il comprend l'esprit de ces accords et ses motivations le Haut Comité estime qu'ils ne respectent pas le droit et propose une autre solution.

Lorsque le locataire, après le choc d'une tentative d'expulsion ou après retour à une meilleure situation reprend, ou souhaite reprendre, le paiement de ses loyers, il semblerait plus constructif que le bailleur étudie, dans le cadre d'un contrat avec la personne, le PDALPD et la CAF, la signature d'un nouveau bail avec effet rétroactif.

Cet effet rétroactif permettrait le rappel d'A P L sur deux ans, voire au-delà de la prescription biennale si la CAF l'inclut dans l'accord, et régulariserait la situation tant du locataire que du bailleur qui pourrait également dans ce cadre obtenir aussi des aides du FSL concernant la résorption de la dette.

- Le locataire

De toutes les phases et de tous les acteurs, le locataire reste le maillon principal dans son implication tant, pour l'information de sa situation, que pour le remboursement de sa dette.

Le ménage, s'il est respecté et soutenu dans ses difficultés aura d'autant plus à cœur de respecter ses engagements.

La démarche est complexe car les difficultés liées aux impayés sont le fruit d'un faisceau d'événements et d'obstacles divers:

- la précarité des ressources,
- les accidents de la vie (divorce, séparation, chômage, maladie...),
- la difficulté de tenir un budget restreint,
- les choix du ménage sur les priorités voire les sacrifices financiers à concevoir (choix de vêtements des enfants, loisirs, transport,...),
- le ménage pauvre est confronté au vu de ses ressources à privilégier le vital bien sûr (alimentation, logement, charges locatives, scolarité) mais parfois ses ressources sont insuffisantes pour y faire face : le moindre écart ou incident perturbe ce fragile équilibre difficile à maintenir.

Ces raisons justifient les propositions émises par le Haut Comité dans ce rapport sur la prévention des expulsions, des coupures d'eau et d'énergie, des procédures de réforme des attributions et de la recherche d'une modification dans la prise en compte des charges locatives dans les aides au logement.

## STATISTIQUES EXPULSIONS

-	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
<u>Contentieux locatif avec demande de délivrance de titre exécutoire (1)</u>	113 432	100 554	97 575	
Décisions de justice prononçant l'expulsion (1)	87 717	75 125	71 323	79 613 (3)
Nombre de commandements à quitter les lieux (2)	47 821	47 623	38 644	45 828
Nombre de demandes de concours de la force publique (2)	32 294	33 285	29 823	33 872
Nombre de décisions accordant le concours de la Force publique (2)	14 473	13 256	13 915	16 275
Nombre d'interventions effectives de la force publique (2)	4 753	4 359	4 866	5 936

(1) source : Ministère de la Justice - (2) source : Ministère de l'Intérieur – (3) Statistique provisoire –

**INDEMNITES POUR REFUS DU CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE**  
**EVOLUTION DES CREDITS CONSOMMES 2000**

ANNEES	TOTAL DES CREDITS CONSOMMES	VARIATION %
1982	28.176.588,00	+ 293
1983	43.107.379,00	+ 52
1984	62.337.033,00	+ 44
1985	85.299.836,00	+ 36
1986	89.575.739,00	+ 5
1987	81.722.885,00	- 3
1988	99.156.409,00	+ 17
1989	109.910.698,00	+ 11
1990	135.855.456,00	+ 23,5
1991	193.070.719,00	+ 42,11
1992	216.643.414,00	+ 12,21
1993	248.590.494,00	+ 12,85
1994	244.620.494,00	- 1,62
1995	299.560.519,00	+ 18,34
1996	314.588.021,00	+ 4,78
1997	305.764.031,00	- 11,72
1998	371.800.688,63	+ 17,16
1999	327.100.688,63	- 13,67
2000	322.145.555,60	- 1,51

**ETAT DES 19 PRINCIPAUX DEPARTEMENTS GROS CONSOMMATEURS DE CREDITS  
EXPULSION D'UN LOCAL D'HABITATION - INDEMNISATIONS AMIABLES ET  
CONTENTIEUX - ANNEE 2000**

<b><u>DEPARTEMENTS</u></b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>DIFFERENCE</b>	<b>%</b>
<b>SEINE ST DENIS</b>	70.581.460	56.458.000	52.676.119	- 3 781 881	- 6,68
<b>HAUTS DE SEINE</b>	14.397.679	15.216.660	10.893.597	- 4 323 063	- 28,41
<b>VAL DE MARNE</b>	25.717.496	43.966.645	40.533.972	- 3 432.673	- 7,81
<b>YVELINES</b>	11.733.910	10.365.522	9.668.092	- 697 430	- 6,73
<b>ESSONNE</b>	22 477.928	27.534.909	33.255.992	+ 5 721 083	+ 20,78
<b>SEINE ET MARNE</b>	14.748.910	14.282.624	16.010.691	+ 1 728 067	+ 12,10
<b>BOUCHES DU RHONE</b>	9.942.877	11.173.173	14.480.065	+ 3 306 892	+ 29,60
<b>PAS DE CALAIS</b>	2 691 863	6 180 845	5 232 116	- 948 729	- 15,35
<b>PARIS</b>	14.792.099	29.076.527	27.751.823	- 1 324 704	- 4,56
<b>CALVADOS</b>	3 437 448	4 579 712	2 460 221	- 2 119 491	- 46,28
<b>ISERE</b>	3 759 338	3 154 912	2 018 828	- 1 136 084	- 36,01
<b>VAL D OISE</b>	16 635 600	22 925 691	18 395 425	- 4 530 266	- 19,76
<b>EURE</b>	4 653 800	6 751 746	7 316 457	+ 564 711	+ 8,36
<b>SOMME</b>	10 619 713	13 562 182	8 955 818	- 4 606 364	- 33,96
<b>VAUCLUSE</b>	2 540 258	3 244 663	4 193 708	+ 949 045	+ 29,25
<b>ALPES MARITIMES</b>	104 766	4 135 166	6 543 923	+ 2 408 757	+58,25
<b>VAR</b>	6 150 438	5 081 469	12 033 905	+ 6 952 060	+136,81
<b>NORD</b>	3 433 205	6 180 845	3 591 158	- 2 589 687	- 41,90
<b>HAUTES ALPES</b>	260 153	5 720 323	825 120	- 4 895 203	- 85,58
<b><u>TOTAUX</u></b>	<b>238 678 941</b>	<b>289 591 614</b>	<b>276 837 030</b>	<b>- 12 754 960</b>	<b>- 4,40</b>

### **III.5. - ANALYSE DES STATISTIQUES DES EXPULSIONS**

Les contentieux locatifs concernant une résiliation de bail étaient en diminution sensible depuis 1998, les chiffres provisoires 2000 du Ministère de la Justice ne permettent pas de vérifier cette évolution. Les décisions prononçant la résiliation de bail et l'expulsion étaient en diminution également depuis 1998. En 1999 les demandes de résiliation de bail et les jugements d'expulsion étaient revenus à des niveaux inférieurs aux années 1990. Par contre, les études sur le terrain et les chiffres provisoires de la justice alertent par une modification de la courbe et une augmentation forte d'environ 15% à partir de 2000.

Les chiffres du Ministère de l'Intérieur confirment également cette inversion de la courbe sur les commandements à quitter les lieux (+18,5%).

Ceci s'explique sans doute par l'important taux d'échec des délais avec plan d'apurement accordés par les juges et par une accélération des procédures de la part des bailleurs accentuant le nombre de résiliations de bail.

Les chiffres des demandes de concours de la force publique n'augmentent pas en pourcentage (73,4%) par rapport aux commandements à quitter les lieux, leur progression est la conséquence de l'augmentation de ces commandements à quitter les lieux. L'augmentation d'interventions effectives de la force publique (+ 20%) est plus inquiétante même si le chiffre net reste limité (5936 expulsions avec concours de la force publique en 2000).

Pour expliquer cette tendance, une radicalisation de l'attitude des bailleurs face aux nouvelles protections du locataire par la loi n'est pas à exclure, tout comme les conséquences liées à la situation économique favorisant la reprise du marché du logement. Ceci incite les bailleurs à faire libérer les locaux pour satisfaire une demande solvable en augmentation ce qui expliquerait les chiffres de la région parisienne qui représente 63% des expulsions effectives (3750 expulsions) et 63% des décisions accordant le concours de la force publique, alors que la région parisienne ne concerne que moins de 20% de la population française.

Cette analyse est confortée par le déséquilibre du nombre de procédures selon le parc (80% dans le secteur privé contre 20% dans le secteur public à Paris selon la DRE).

La tension du marché du logement de l'Ile-de-France, le coût des loyers, la concentration des personnes à faibles ressources n'expliquent que partiellement que l'on retrouve dans les dix départements les plus gros consommateurs des crédits pour les indemnisations amiables et contentieuses au refus des concours de la force publique pour l'expulsion, les 8 départements de l'Ile-de-France dont six aux six premières places.



### **III.6. - PROPOSITIONS DU HAUT COMITE**

Le renforcement des moyens des SDAPL est indispensable pour leur octroyer un vrai rôle de prévention et améliorer leur organisation.

Une partie des dossiers pourrait être traitée de façon automatique en décidant du maintien systématique de l'aide à la première saisine afin de prendre le temps de traiter plus finement les dossiers plus complexes ou les échecs des plans :

- Le FSL doit être saisi de façon plus systématique par la SDAPL lorsque le dossier appelle manifestement une aide plus conséquente qu'un plan d'apurement
- Le FSL doit être saisi dans la procédure d'urgence prévue par décret dès réception de l'assignation pour statuer sur l'aide potentielle à accorder au ménage, afin d'éclairer la décision du juge
- L'enquête sociale liée à l'assignation doit être considérée comme quasi obligatoire sauf refus de la personne concernée et ne pas se contenter d'une simple fiche navette administrative
- Les accompagnements sociaux adaptés doivent être liés de façon systématique aux décisions d'octroi de délai par les Juges
- Des baux rétroactifs doivent pouvoir être mis en place auprès des bailleurs, des PDALPD et des CAF lorsqu'il existe une volonté et un engagement de reprise des loyers de personnes dont le bail a été résilié par jugement. Ces baux pourraient être encadrés dans un dispositif limitant la durée de rétroactivité et permettant la mobilisation des bailleurs sur cette possibilité
- Une offre d'hébergement doit être proposée avant d'accorder le concours de la force publique par le Préfet. Il faut empêcher que l'expulsion devienne une des causes premières des personnes à la rue comme le démontrait l'enquête sur les sans abris menée par la FNARS en 1997.
- Des lieux de proximité pourraient être créés dans les tribunaux, les maisons de justice, les lieux associatifs pour mieux informer les ménages sur leurs droits en favorisant l'accès à l'aide juridictionnelle pour expliquer, les conseiller et les orienter.

LES CHARGES LOCATIVES ET LE

COUT DU LOGEMENT

"LA SOLIDARITE EST UN VAIN MOT SI  
ELLE N'IMPLIQUE PAS DE SACRIFICE".

Comment pensent les  
institutions ...  
la découverte (1999)

-  
Mary DOUGLAS

## **IV - LES CHARGES LOCATIVES ET LE COUT DU LOGEMENT**

### **IV.1 - LA SITUATION ACTUELLE**

Le logement est devenu depuis quelques années le poste principal du budget des ménages devant le poste alimentaire est resté très longtemps le premier et la priorité .

L'augmentation des loyers en est bien sûr une des causes principales.

Cette augmentation est due à plusieurs phénomènes :

- la tension du marché a favorisé l'augmentation des loyers en milieu urbain et suburbain qui restent les secteurs du marché, les plus attractifs,
- la disparition du parc locatif à bon marché suite à la vente du logement, la démolition ou la réhabilitation avec hausse des loyers,
- Le ralentissement de la production des logements sociaux a raréfié l'offre locative et fait reporter la demande vers des secteurs locatifs privés c'est-à-dire :
- le locatif peu confortable voire insalubre pour les personnes défavorisées ou les ménages « rejetés » par les bailleurs au vu de leur situation sociale ou familiale (grandes familles, immigrés, jeunes sans emploi...),
- le locatif en secteur libre pour les logements de type IV et plus, car les moins disponibles dans le secteur social,

Des phénomènes de rétention locative se sont accentués, soit pour des raisons de spéculation, soit causés par un sentiment d'insécurité des bailleurs face aux risques d'impayés ou de trouble locatif, soit enfin à cause d'une méconnaissance des dispositifs d'aides financières et de garanties pouvant être octroyées à des petits propriétaires.

L'augmentation des charges et des dépenses d'énergie est un phénomène plus récent dont on peut analyser les différentes causes :

- Le coût de l'énergie en hausse : électricité, gaz, fioul ont connu dans les années 1990 des hausses sensibles et quelques baisses qui n'ont toutefois pas pu inverser une courbe ascendante sur la décennie.
- Les économies sur les coûts de la construction du logement, parfois au détriment du coût des charges laissées aux locataires (investissement moindre dans les systèmes de chauffage ou l'isolation thermique, individualisation des coûts de consommation d'énergie .....
- L'augmentation des exigences des normes de confort, de salubrité et d'hygiène ont renchéri le coût de certaines prestations comme l'eau par exemple et réclament des espaces plus importants ou plus nombreux dans le logement ainsi qu'une amélioration des conditions de sécurité domestique.
- Le développement des prestations de services (nettoyage, ramassage des ordures, sécurité, entretien des espaces verts, ...) est également à prendre en compte.

Ces différentes causes entraînent une hausse non négligeable des charges locatives. Celles-ci posent d'autant plus de difficultés aux personnes avec des ressources modestes ou très modestes, que les charges ne sont pas (ou trop peu) incluses dans le calcul des aides au logement.



**LOCATAIRES EN HLM****EN MILLIONS DE FRANCS**

<b>Années</b>	<b>Loyers</b>	<b>Dépenses en énergie</b>	<b>Charges locatives récupérées</b>	<b>Services intérieurs</b>	<b>Frais de personnel</b>	<b>Taxe locative</b>
90	45 872	19 556	4 540	2 739	1 733	1 877
91	48 959	21 940	4 543	2 986	1 838	2 034
92	52 455	22 004	5 397	3 141	2 056	2 185
93	57 025	22 661	6 223	3 207	1996	2 397
94	61 242	22 551	6 176	3 398	2 050	2 598
95	65 501	23 676	6 268	3 690	2 108	2 803
1995 / 1990 + 42%		+ 21%	+ 38%	+ 34%	+ 21%	+ 49%
<b>Années</b>	<b>Loyers</b>	<b>Dépenses en énergie</b>	<b>Charges locatives récupérées</b>	<b>Services intérieurs</b>	<b>Frais de personnel</b>	<b>Taxe locative</b>
90	113 919	27 034	5 791	5 572	1 307	3 874
91	125 094	30 771	5 828	6 074	1 386	4 245
92	137 666	30 316	5 890	6 393	1 550	4 646
93	149 006	31 086	6 362	6 519	1 504	5 085
94	159 197	30 344	6 521	6 898	1 545	5 494
95	169 937	31 769	6 620	7 470	1 589	5 923
1995 / 1990 + 49%		+17,5 %	+ 14%	+ 34%	+ 21%	+ 52%

## ANALYSE DU TABLEAU

Ce tableau illustre le montant et la répartition des dépenses du logement pour les locataires (l'analyse effectuée sur la première moitié de la décennie démontre de grandes tendances).

- A) Augmentation significative des dépenses consacrées au loyer :

+ 42% dans le parc public HLM + 49% pour tous les autres parcs

- L'augmentation des charges est plus importante dans le secteur HLM, car si l'augmentation est comparable pour :

- les services extérieurs (+ 34%),
- les frais de personnel (21%),

et comparable pour la taxe locative (+ 50%)

- Les charges locatives récupérées sont de + 38% en HLM, contre + 14% dans les autres parcs et les dépenses en énergie en HLM de + 21% contre +17,5% pour le parc privé.

Les chiffres des dépenses extraits des comptes du logement sont analysés en masse financière. Ceci impose la précaution de ne pas établir une totale adéquation de l'augmentation de ces coûts pour chaque ménage. Par contre, elles soulignent l'importance de la progression de ces dépenses dans le budget des ménages.

Il s'agit d'une augmentation substantielle, même si on intègre la comparaison en parallèle avec l'augmentation des aides au logement :

### EVOLUTION DES AIDES AU LOGEMENT :

- 31,14 M de F. en 1990 contre 51,2% M de F. en 1995  
... Soit + 64%.

En effet ces aides ont profité à davantage de ménages + de 1 million de ménages supplémentaires entre 1990 et 1995 et n'ont pas suivi la courbe des dépenses.

La revalorisation des aides au logement a même été bloquée pendant 4 ans dans la période de 1993 à 1997.

## **IV.2. - LES ORGANISMES HLM**

### ANCIENNETE DU PARC .....

- 6,3% | des HLM étaient achevés avant 1950 \*
- 50% | des HLM étaient achevés entre 1950 et 1977
- 43% | du parc s'est construit à partir de 1977

Les crédits PALULOS ont permis de réhabiliter un peu plus de la moitié de l'habitat collectif (51,5%) \*

### - LES CHARGES LOCATIVES DANS LE PARC HLM :

Les associations de locataires auditionnées par le Haut Comité se plaignent unanimement de l'augmentation des charges plus rapide que celle des loyers et plus importante que celle du coût de la vie.

Elles estiment que pour un ménage avec 2 enfants le coût des charges locatives représente en moyenne entre 700 F et 800 F par mois (voire dans de nombreuses situations 1000 F),

— alors que la prise en charge forfaitaire dans l'aide au logement est équivalente à 432 F pour cette même famille.

Elles dénoncent dans les causes de cette inflation :

- l'intégration de prestations supplémentaires proposées ou imposées (câble, digicode, contrat de surveillance, contrat de maintenance ....)
- la location des parkings parfois très élevée même si elles notent avec satisfaction que la loi contre les exclusions a permis de ne plus payer ce loyer en renonçant à son utilisation (certains devaient s'acquitter de la location du parking sans avoir de véhicule ....),
- le coût du gardiennage car si la présence d'un gardien est appréciée, elles estiment que le coût devrait en revenir davantage à la collectivité des habitants d'une commune ou d'une agglomération dans son ensemble et pas aux seuls locataires HLM,
- les taxes d'habitation qui sont souvent plus élevées qu'en centre ville ou que dans des quartiers plus « favorisés ».

\*SOURCES : Union des HLM.



De nombreux services ont été de plus en plus sollicités :

- les portiers (digicode et interphone),
- la télévision (hertzienne et par câble),
- les ascenseurs (dans plus de 50% des logements HLM collectifs)

Des services nouveaux émergent :

- le comptage individuel de l'eau (près de 81% des locataires font l'objet d'une quittance ou d'une facture individuelle),
- la pré-collecte sélective des déchets,
- la télévision par satellite,
- les multi-services (entretien des équipements intérieurs au logement)

Par ailleurs, les charges récupérables pour les services gérés par les organismes ont connu des évolutions importantes depuis 1985 :

- le chauffage et l'eau chaude sanitaire : le fioul est devenu minoritaire dans les organismes suite à sa quasi disparition dans les constructions neuves et son remplacement, principalement par le gaz naturel, dans le parc existant.

Ces modifications à conditions économiques équivalentes ont plutôt bénéficié aux locataires . Le coût de la prestation est due également à l'amélioration de l'isolation thermique du parc et la transparence des contrats d'exploitation (pour  $\frac{3}{4}$  du patrimoine), ce qui a évité de plus fortes augmentations.

- la surveillance et l'entretien des immeubles et des abords.

L'augmentation moyenne notée par les études HLM établit l'augmentation de ce poste en 10 ans à + 53% en francs courants, soit plus forte que l'inflation (+ 28%).

Le besoin de sécurisation est de plus en plus marqué par les locataires dans un contexte d'inquiétude et de sentiment d'insécurité.

Les associations de locataires estiment que ce coût revêt à leurs yeux une forme d'injustice en faisant reposer sur les locataires et sur les bailleurs (donc indirectement aussi sur les locataires) des services de sécurité et de solidarité qui, lorsqu'ils sont situés au dehors des quartiers d'habitation HLM, sont pris en charge par les pouvoirs publics nationaux ou locaux

Les orientations du Secrétariat d'Etat au Logement pour ramener le ratio d'un gardien pour 100 logements sont approuvées sur le principe mais pas sur la répartition du coût dans les charges des locataires.

On ne peut évoquer la seule responsabilisation des populations les plus fragiles "qui paient déjà cher d'être parmi les défavorisées".

L'environnement et les abords immédiats des immeubles doivent bien sûr être pris en compte dans les objectifs d'apaisement des espaces mais la réflexion doit porter aussi sur la redéfinition de l'espace public et de l'espace privé et les responsabilités des différents acteurs.

Il faut aussi considérer les charges liées à un service public

- la taxe d'enlèvement des ordures ménagères qui est en progression constante depuis une quinzaine d'années

- la gestion de l'eau : le prix de l'eau froide qui a augmenté très fortement entre 1982 et 1998 de 5 F à 16,70 F / M3 en moyenne. soit : une augmentation moyenne de près de 9% par an pour une inflation selon l'INSEE de 4% par an

Le chauffage urbain (600 à 700 000 logements HLM) y sont raccordés.

Ces types de chauffage (géothermie, charbon, ordures ménagères, co-génération) représentent pour l'instant un coût moyen plus élevé que les autres types de chauffage collectif mais avec des écarts plus faibles en zone hors Ile-de-France.

La diversification énergétique, les économies d'énergie et l'accès à des énergies gratuites comme le solaire sont actuellement dans des phases de recherche ou d'expérimentation. Une harmonisation de la fiscalisation de la T.V.A est souhaitable.

L'individualisation de services semble être prônée par les habitants et entraîne une réflexion sur cette attente et les contraintes qui s'y attachent en terme de gestion, de coût et de dialogue avec les locataires.

### **IV 3 - LES PROPOSITIONS DU HAUT COMITE**

Le Haut Comité s'est interrogé sur une réduction envisageable du coût du logement pour solvabiliser la clientèle la plus modeste.

Le représentant de la Fédération Française du Bâtiment a souhaité démontrer, lors de son audition, que le coût de construction n'était pas le principal facteur de l'augmentation des prix du logement.

Le bâtiment a réalisé de grands progrès sur l'amélioration de la productivité.

La construction n'intervient plus en 2000 :

- que pour 52% du prix de vente contre 60% en 1980 dans le secteur privé,
- l'évolution est comparable également dans le secteur HLM : 72% en 1998 contre 83% vingt ans plus tôt.

L'augmentation du prix du logement s'expliquerait davantage par le prix du foncier et par le niveau des équipements et des VRD (voirie, réseaux, distribution).

La limitation ou la diminution des normes ne modifierait pas le prix de la construction, ou seulement à la marge, compte tenu de la dépendance actuelle aux systèmes de production, aux matériaux de construction, et aux types de montage dont l'évolution rend caduque la comparaison avec les modes plus anciens. Ceux-ci seraient d'ailleurs plus coûteux s'ils devaient être appliqués, à l'heure actuelle, spécifiquement pour certains types de logement.

Pour diminuer le montant des loyers dépendant des prix de revient du logement, le Haut Comité a orienté sa réflexion sur d'autres aspects :

#### **1. LA DECONNEXION DU FORFAIT CHARGES DES AIDES AU LOGEMENT.**

Les aides au logement représentent le dispositif le plus redistributif des aides sociales. Elles sont accordées à 6,2 millions de ménages dont 50% ont moins d'un SMIC et 50% de 1 à 2 SMIC.

Les aides ne sont pas attribuées aux propriétaires ou aux copropriétaires mais exclusivement aux locataires, aux accédants à la propriété et aux résidents en logement foyer.

Le système est très complexe et la modification d'une simple variable peut se chiffrer en milliards (les aides au logement représente 80 milliards dans le budget de la Nation).

Le forfait charges a été intégré aux aides au loyer en 1974 suite au premier choc pétrolier et à un hiver particulièrement rigoureux.

- Le forfait charges n'a pas suivi le coût et la progression de ces charges, mais une augmentation de ce forfait, comme le souhaitent les associations de locataires, favoriserait les ménages à taille réduite au détriment des familles.
- Modifier le système du forfait vers la prise en compte des frais réels comporterait par ailleurs de nombreux risques ou inconvénients.
  - difficultés de présentation et de cumul des justificatifs,
  - déresponsabilisation du propriétaire sur l'amélioration du bâti (isolation),
  - déresponsabilisation du locataire (chauffage, eau ...).

Pour les membres du Haut Comité le principe n'est pas de remettre en cause le principe du forfait mais plutôt « d'externaliser » le forfait charges des aides au logement.

Le Haut Comité suggère la création d'une allocation personnalisée d'énergie qui, si elle présente l'inconvénient d'une création d'allocation nouvelle aurait cependant de nombreux avantages :

- Une prestation plus individualisée et susceptible de mieux suivre l'augmentation réelle du coût des énergies sans répercussion inflationniste sur les loyers,
- Une aide forfaitaire qui aiderait les ménages à assumer, à minima, l'accès à l'eau et aux énergies (un tiers-payant pourrait éventuellement être étudié),
- La prise en compte d'un public défavorisé peu connu et peu aidé que sont les propriétaires occupants de leur logement et qui ont des ressources très précaires ou de très faibles revenus.

Dans le cadre de la proposition du Haut Comité Cette aide personnalisée à l'énergie prendrait le relais partiel, vis à vis des charges, des aides au logement, facilitant une accession très sociale à la propriété avec un système d'allocation au logement mieux adapté.

- Une pondération selon la localisation, la prestation de service liée au logement et bien sûr le type d'immeuble pourrait être instituée avec la création de cette aide.

## **2. L'ACCESSION TRES SOCIALE**

Le Haut Comité n'est pas hostile au principe du soutien à l'accession très sociale, mais il estime que des précautions doivent être prises impérativement et que des mesures doivent être adaptées pour soutenir les ménages concernées et éviter les dispositifs, comme par exemple en Grande-Bretagne ou c'est une partie du parc privé dégradé ou mal entretenu qui a été rendue accessible aux ménages modestes.

Le Haut Comité soutient que les évolutions sur les statuts et les montages financiers ne pourront se développer que si une réflexion sur une réversibilité graduée de ces montages est intégrée au dispositif dans le cadre d'une sécurisation de l'accédant. Elle concernerait sa situation vis-à-vis du logement face aux différents événements de sa vie familiale et professionnelle.

Les membres du Haut Comité émettent deux propositions

1<sup>ère</sup> proposition :

Une aide sous forme de subvention au démarrage (aide à la pierre) pour les plus modestes afin de baisser les mensualités à venir.

Cette disposition a été annoncée par la Secrétaire d'Etat au logement lors du congrès des HLM en juin 2001. Outre l'intérêt qu'elle porte, elle doit appeler la vigilance sur le fait que cette subvention ne doit pas faire augmenter le calibrage de l'opération immobilière du ménage quand à la qualité du logement et de ses aménagements, ce qui annulerait le bénéfice de cette aide.

2<sup>ème</sup> proposition :

Limiter, pour des familles accédantes avec des ressources très modestes, la durée du prêt à 12 ou 15 ans (le temps où les enfants sont présents au sein de la famille) avec une meilleure solvabilisation de l'APL sur ce projet. Ce dispositif permettrait à la famille d'être déjà propriétaire au moment où les aides s'arrêtent. Leur budget pourrait alors assumer plus facilement les charges et l'entretien du logement.

Pour le Haut Comité l'accession très sociale ne peut pas être traitée par des dispositifs macro-économiques, elle doit être réfléchie sur des effectifs réduits et des petites réalisations. Il faut avant tout éviter « l'effet de grappe » de ce type d'habitat qui escamoterait toute solution individualisée et se heurterait aux objectifs de mixité sociale et urbaine. Le Haut Comité suggère que des expérimentations avec évaluation puissent être menées.

### **3. LA DIMINUTION DU COUT DU LOGEMENT**

Pour diminuer les loyers compte tenu des prix de revient des logements, le Haut Comité suggère des pistes de réflexion déjà expérimentées dans d'autres pays européens confrontés aux mêmes difficultés

#### **a) Le fractionnement de la propriété :**

Dans un tel système il est possible d'être propriétaire à 50% et locataire du reste de son appartement ou de sa maison.

Lorsque les ressources ou la situation professionnelle du ménage le permettent il est possible d'augmenter la part de propriétaire. Ce dispositif développé en Grande-Bretagne ne rencontre pas d'écho favorable en France où la propriété ne semble pas ou difficilement fractionnable en droit, et surtout vis-à-vis de la psychologie des ménages.

#### **b) Le démembrement est actuellement jugé comme acceptable** et se rencontre déjà dans des aspects liés aux commerces par exemple, à l'usufruit qui comprend le droit d'usage (dernier survivant d'un couple par exemple). Enfin il tient compte des servitudes qui sont des droits réels portant sur un fond et qui ne sont attachés à la personne de leur titulaire.

Cette disposition permettrait de différencier le coût du foncier dans le prix du logement qu'il s'agisse de la propriété ou de la location.

#### **c) Une intervention sur le foncier :**

L'intervention sur le foncier reste encore trop faible dans les prérogatives de l'Etat et des collectivités locales. Hors des grandes opérations urbaines, la recherche d'opérations d'investissement dans le foncier reste trop limitée pour interférer sur les politiques du marché.

Les opérations de construction des HLM sont ainsi parfois vouées à l'impossibilité d'équilibrer des coûts de production à cause d'un foncier trop cher.

En région Ile-de-France l'intervention du FARIF est encore trop dépendante de la seule bonne volonté politique de la commune de s'engager dans des opérations de rééquilibrage de la localisation de leur parc social. De nouvelles orientations pourraient être réfléchies , plus incitatives et plus dynamiques.

Ainsi des dispositifs permettraient à des organismes H.L.M de louer dans un premier temps le foncier à une collectivité locale ou à un propriétaire privé et ainsi de reporter l'éventuelle acquisition de ce foncier après celle de l'immobilier.

Cette même disposition pourrait intéresser aussi l'accession à la propriété pour des particuliers.

Le Haut Comité dans son sixième rapport a exposé deux propositions qu'il lui paraît important de reprendre cette année puisque leur étude par le Ministère du logement n'a pas encore donné lieu à des adaptations réglementaires ou fiscales.

#### **4. Développer un parc privé très social**

1. - Pour maintenir un parc privé très social, voire le développer, le Haut Comité propose d'élargir un dispositif, à l'instar du dispositif "Besson" permettant de conventionner avec des bailleurs privés pour la mise à disposition d'un parc locatif.

La déduction fiscale actuelle de 25% des revenus locatifs en contrepartie d'un engagement de location et d'un plafonnement des loyers pourrait être majorée à 50% afin de maintenir attractive la mise en location d'un parc bon marché décent (voire 60% dans le cadre du micro foncier).

2. - Actuellement, Les revenus locatifs sont exonérés de la déclaration d'impôts sur les revenus lorsqu'ils sont sous un plafond délimité par l'Etat et offert à des étudiants boursiers ou des bénéficiaires du RMI. Une extension à tous les ménages en dessous d'un plafond de ressources, qui devrait être réévalué (type CMU), permettrait de rendre cette mesure opérationnelle et intéressante.

Des bailleurs intéressés par la déduction fiscale pourraient créer de l'offre locative dans le neuf ou dans l'ancien et élargiraient ainsi les solutions aux ménages ne bénéficiant que de très faibles ressources, en dehors du seul parc social.

## **V. - CONCLUSION**

A l'évidence les réformes structurelles du volet logement de la loi contre les exclusions connaissent une application lente et inégale selon les territoires.

La réforme des attributions liée aux compétences nouvelles de l'intercommunalité s'opère sur un mode défensif, sans lever véritablement les divergences d'appréciation sur les efforts à mener et les responsabilités de chacun des acteurs.

Les instances de dialogue partenarial telles que les conférences intercommunales du logement, la conférence régionale en Ile-de-France, les instances de médiation pour les demandes au-delà d'un délai anormalement long ne sont pas encore opérationnelles et les retards de mise en place ne sont pas les seules raisons de leurs dysfonctionnements.

La prévention des expulsions est présentée comme une ambition majeure or elle ne peut obtenir de résultats tangibles qu'à la condition d'une mobilisation forte, une coordination efficace et l'acceptation d'un changement d'approche dans l'action sociale, juridique et administrative.

Dans les départements, où ces conditions sont réunies, des tendances d'amélioration sont perceptibles. A l'opposé l'immobilisme, le peu d'engagement voire les blocages de certains départements entraînent des effets contraires aux objectifs de la loi et augmentent le nombre de situations d'expulsions avec ou sans concours de la force publique.

Le logement des ménages immigrés ou d'origine immigrée reste problématique dans la politique du logement.

Les difficultés sont liées, aux yeux du Haut Comité, à plusieurs facteurs :

- Une mauvaise répartition de l'habitat social dans les bassins d'habitat.
- Une concentration de personnes à faibles ressources, parmi lesquels la proportion de ménages immigrés est toujours plus forte que pour le reste de la population. Les catégories socio-professionnelles, le niveau de qualification et les difficultés d'accès à l'emploi expliquent en partie cette situation.

Il a paru important aux membres du Haut Comité de rappeler ces déséquilibres de traitement des publics et de dénoncer les climats de rejet ou les « préférences » plus ou moins tacitement acceptées par les bailleurs, qu'ils soient privés ou a fortiori publics, et de nombreux élus locaux.



Concernant les charges locatives et le coût du logement, le Haut Comité met en évidence dès à présent un dossier qui se révélera dans les années à venir comme un des principaux motifs de préoccupation des ménages et par conséquent des pouvoirs publics.

Le Haut Comité propose de déconnecter le forfait charges des aides au logement et de créer une allocation personnelle d'énergie permettant ainsi la concrétisation d'un droit à l'habitat et de l'accès à des services indispensables de nos jours.

"Les conditions d'habitat doivent être exigibles pour les plus défavorisés, lorsqu'ils sont jugés normaux pour nous-mêmes".

Le programme national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale peut être l'occasion d'apporter des éléments de réponse aux questions et propositions soulevées dans ce rapport.

La lutte contre les exclusions est un combat permanent où pour citer Jules ROMAINS : **" Contrairement à ce qui est dit dans le sermon sur la Montagne , si tu as soif de justice , tu auras toujours soif " .\***

\*Jules ROMAINS - le journal 1896

## **V.1. RAPPEL DES PROPOSITIONS**

### **I - REFORME DES ATTRIBUTIONS**

- 1) Installer dans les plus brefs délais les instances de médiation prévues par la loi pour les demandes de logements sociaux connaissant un délai d'attente anormalement long.
- 2) Accélérer la constitution des conférences intercommunales.
- 3) Publier rapidement les chartes intercommunales et programmer leur évaluation et leur actualisation.
- 4) Impliquer tous les contingents de réservations (Etat , communes , 1% , ...) dans les accords collectifs.
- 5) Mobiliser les acteurs de la conférence régionale en Ile-de-France.
- 6) S'assurer de la publication obligatoire des bilans statistiques sur les résultats obtenus dans les accords départementaux et les attributions effectuées dans l'année tels qu'inscrits dans la loi.
- 7) Lancer une campagne d'information grand public sur les nouvelles modalités d'attribution de logements sociaux.
- 8) Permettre par convention, à des associations agréées l'ouverture à l'accès d'une partie du contingent préfectoral

### **II - L'ACCUEIL DES ETRANGERS**

- 9) Améliorer la situation des demandeurs d'asile et accélérer l'instruction de leurs dossiers dans le cadre d'une politique plus cohérente et plus respectueuse de la dignité des personnes.
- 10) Augmenter l'offre d'hébergement pour les demandeurs d'asile
- 11) Engager une réflexion sur la situation des demandeurs d'asile déboutés
- 12) Prolonger et accélérer le plan quinquennal de réhabilitation des foyers de travailleurs migrants.
- 13) Initier une véritable préoccupation politique du logement des personnes immigrées en foyer, en fonction de leur situation particulière (envoi d'une partie de leurs ressources au pays, possibilité de favoriser les aller retours au pays pour les travailleurs en retraite, légalisation des activités commerciales ou artisanales dans les foyers,...).
- 14) Lutter contre les discriminations dans l'accès au logement.

### **III - PREVENTION DES EXPULSIONS**

- 15) Augmenter sans délai les moyens des SDAPL
- 16) Installer des dispositifs de procédure d'urgence du FSL dans tous les départements pour les ménages assignés au tribunal pour résiliation de bail.
- 17) Considérer l'enquête sociale avant le jugement comme une obligation dans les procédures des PDALPD sauf refus du ménage et la généraliser au plan national.
- 18) Proposer systématiquement un accompagnement dans le cadre du FSL des ménages qui se sont vus octroyer des délais par le juge afin d'éviter la résiliation du bail.
- 19) Promouvoir auprès des bailleurs, des FSL et des CAF la signature de baux avec effets rétroactifs lorsqu'il existe une volonté et un engagement de reprise des loyers par un ménage menacé d'expulsion
- 20) Assurer une offre d'hébergement aux personnes expulsables avant d'autoriser le concours de la force publique
- 21) Développer des lieux de proximité pour mieux informer les ménages

### **IV - LES CHARGES LOCATIVES ET LE COUT DU LOGEMENT**

- 22) Créer une allocation personnelle d'énergie permettant à tout ménage (propriétaires, locataires, co-propriétaires) d'accéder à des services d'énergie (eau, électricité, chauffage....) en déconnectant le forfait charges des aides au logement et en y intégrant éventuellement une pondération selon la localisation et le type de prestations.
- 23) Favoriser l'accession très sociale sur des opérations
- 24) Etudier des pistes permettant de différer l'achat du foncier de celui de l'immobilier pour le locatif social et pour l'accession à la propriété.
- 25) Améliorer ou élaborer des dispositifs d'intervention sur le foncier pour le locatif social
- 26) Développer un parc privé très social par un conventionnement associant des loyers limités pour le locataire à des déductions fiscales pour le propriétaire bailleur.

# **ANNEXES**

## **THEMES DE TRAVAIL ET AUDITIONS**

### **DEPLACEMENTS DES MEMBRES DU HAUT COMITE POUR EVALUER L'APPLICATION DE LA LOI CONTRE LES EXCLUSIONS**

### **REUNIONS EUROPEENNES**

### **INTERVENTIONS DANS LES JOURNEES DE FORMATION**

### **VISITES ET RENCONTRES**

### **LETRE –TYPE PREFECTURE (PREVENTION EXPULSION)**

## THEMES DE TRAVAIL ET AUDITIONS

### Réforme des attributions

- 12 octobre 2000** : - présentation des procédures et de la problématique
- 9 novembre 2000** : - audition des représentants du Ministère  
- Reberioux Conseiller au Cabinet de M. Besson  
- Trienz DGUHC Secrétariat d'Etat au Logement
- 14 décembre 2000** : audition des bailleurs HLM  
- Mme Dujols UNFOHLM  
- M. Guiblais OPAC du Calvados  
- Mme Buckel OPAC du Loiret

### LE LOGEMENT DES IMMIGRES

**11 janvier 2001** :

- M. Gaereminck : Directeur de la population et des migrations au Ministère de l'Emploi et de la Solidarité
- M. Demanche et Mme Dang Tiep CAFDA Centre d'Action Sociale Protestante

**8 février 2001** :

- M. Jean Marie Delarue : Directeur des Libertés Publiques au Ministère de l'Intérieur
- Mmes Bodin et Leduc Mrs Cani et Diakite Association Afrique Partenaire Service

**mars 2001** :

- l'Abbé PIERRE
- Monsieur Coste Philippe Directeur de la DASS de Paris

### LES CHARGES LOCATIVES ET LE COUT DU LOGEMENT

**12 AVRIL 2001** : audition des Associations de locataires

- CNL ... M. Leone  
- CGL M. Flamant  
- CLCV Mes Bourgoin et Heligon  
- CSF ...Mme Kone

**10 Mai 2001** :

- M. Steck : CNAF  
- Mme Dadoux et M. Bougneres : Ministère du Logement

**14 Juin 2001** : auditions d'experts

- M. Mouillard : Université Paris X (Nanterre)  
- M. Coloos : Fédération Française du Bâtiment

**12 Juillet 2001** :

- Débat sur le 7<sup>ème</sup> rapport entre les membres du Haut Comité.

### DEPLACEMENTS DES MEMBRES DU HAUT COMITE POUR EVALUER

## L'APPLICATION DE LA LOI CONTRE LES EXCLUSIONS

- Mardi 28 novembre 2000 Toulouse (31)
- Vendredi 2 février 2001 Bobigny (93)
- Jeudi 22 mars 2001 Lille (59)
- Mardi 24 avril 2001 Lyon (69)

### REUNIONS EUROPEENNES

lundi 25 et mardi 26 septembre 2000 - à Paris (France)

- Réunion des Ministres du logement européens

lundi 26 au mercredi 28 mars 2001 - à Gavle (Suède)

- Rencontre trimestrielle des services des Ministères du logement européens

lundi 25 juin 2001 à Bruxelles (Belgique)

- Préparation de l'intervention des experts européens pour la réunion

des ministres européens d'octobre 2001

### INTERVENTIONS DANS LES JOURNEES DE FORMATION

12 septembre et 3 octobre 2000 à LIEVIN (62)

- Prévention de l'expulsion pour tous les acteurs départementaux

27 novembre 2000 à Valence (26)

- Présentation du volet logement de la loi contre les exclusions pour le secteur associatif (ADIL)

9 février 2001 à Pau (64)

- Présentation de la loi contre les exclusions à la Cour d'Appel de Pau

25 avril 2001 à Lyon (69)

- Présentation de la prévention des expulsions (journée ALPIL, Tribunal de Lyon)

Cycle IFMO : 4 journées sur le logement des personnes défavorisées

### VISITES ET RENCONTRES

29 novembre 2000 à La Rochelle (17)

- Visite d'une expérience d'appartements d'accueil pour enfants avec leurs

parents divorcés

13 mars 2001 à Sangatte (62)

- visite du Haut Comité au Centre de la Croix Rouge pour les réfugiés

voulant se rendre en Grande Bretagne

25 juillet 2001 à Paris :

- Réunion de travail avec Mme Lienemann Secrétaire d'Etat au Logement.

## LEXIQUE

CAF – Caisse d’Allocations Familiales  
SDAPL – Section départementale d’Aide au logement  
FSL – Fonds de Solidarité Logement  
DDE – Direction Départementale de l’Equipement  
PDALPD – Plan Départemental d’Action pour le logement des  
Personnes Défavorisées  
PALULOS – Prime à l’amélioration de logement à usage locatif social  
FNAIM – Fédération Nationale des agents immobiliers  
JEX – juge de l’exécution des peines  
UNPI – Union nationale de la propriété immobilière  
ANIL – Association Nationale d’Information sur le Logement  
UNIOPSS – Union nationale Interfédérale des organismes privés  
sanitaires et sociaux  
LOV – Loi d’Orientation sur la ville  
Loi SRU – Loi de solidarité et de renouvellement urbain  
CNH – Conseil National de l’Habitat  
CDH – Conseil départemental de l’habitat  
HLM – Habitation à loyer modéré  
APL – aide personnalisée au logement  
AL – allocation logement  
PAP – prêt d’accession à la propriété  
PTZ – prêt à taux zéro  
PLH – programme local de l’habitat  
PLA – prêt locatif aidé  
PLAI – prêt locatif aidé d’insertion  
PLUS – prêt locatif à usage social  
RDA – règlement départemental d’attribution  
ZUS - zone urbanisée sensible  
CILPI - commission interministérielle pour le logement des  
populations immigrées  
ANPEEC – agence nationale pour la participation des employeurs à  
l’effort de construction  
CMU – couverture maladie universelle  
CADA – centre d’accueil des demandeurs d’asile  
CHRS – centre d’hébergement et de réinsertion sociale  
OFPRA – office français de protection des réfugiés et apatrides



PREFECTURE DES BOUCHES DU RHONE

Marseille, le

**COPIE**

CTION DES ACTIONS  
MINISTERIELLES

AU DU LOGEMENT  
L'HABITAT

A la demande de votre propriétaire auprès duquel vous avez contracté une dette locative concernant votre loyer et vos charges, vous êtes assigné(e) à comparaître devant le **Tribunal d'Instance de Marseille - 61 A rue Grignan** - à l'audience qui se tiendra le **à 14 heures - salle 1**. Vous risquez la résiliation de votre bail à usage d'habitation. Le juge d'instance peut cependant vous accorder des délais de paiement sous certaines conditions.

Aussi, je vous invite à prendre contact avec le service social de votre choix en vous munissant de tous vos justificatifs liés à votre situation financière, votre logement {bail, état des lieux, assurance maison}, votre dette locative (commandement de payer, dernière quittance de loyer .....); en fonction de votre situation, vous pouvez éventuellement avoir accès à des aides publiques; le service social vous indiquera les démarches à accomplir pour en bénéficier et s'assurera que tous vos droits sociaux sont ouverts.

Si vous êtes surendetté(e) à la consommation (autre que loyer), vous pouvez vous mettre en rapport avec la commission de surendettement de la Banque de France - 1 Place Estrangin-Pastré - 13006 Marseille - téléphone 04.91.04.19.00.

,te vous engage expressément à vous présenter à l'audience du Tribunal d'Instance aux jour et heure indiqués en tête de la présente ainsi que sur l'assignation qui a dû vous être remise par l'huissier de justice. Vous pourrez ainsi exposer vos arguments devant le juge à qui d'ailleurs j'ai communiqué les renseignements en ma possession sur votre situation sociale.

**Avant la date de cette audience**, vous pouvez vous adresser à l'une des permanences de prévention des expulsions locatives où vous rencontrerez, gratuitement, un avocat et un travailleur social. La liste de ces permanences figure en annexe.

Je vous prie d'agréer l'assurance de ma considération distinguée.



**Pour le Préfet,  
Le Chef du Bureau  
du Logement et de l'Habitat,**

P.J.:1

**Patrick MULLER**