

Dérouler les implications du droit au logement opposable

**13^e Rapport du haut comité
pour le logement des personnes défavorisées**

mars 2008

Sommaire

1. La loi DALO a créé une obligation de résultat qu'il faut maintenant honorer	5
2. Le logement locatif social à l'épreuve du DALO	11
2.1 La mise en œuvre du DALO renforce les attentes de la collectivité et des citoyens à l'égard du logement locatif social	13
2.1.1 - Le DALO vient interpellier un parc de logements locatifs sociaux déjà bousculé par la crise du logement	15
2.1.2 - Le logement locatif social est confronté à cinq exigences	17
2.2 La réglementation laisse place à une grande diversité de pratiques	23
2.2.1 - De la demande à l'attribution : un parcours dont les règles sont obscures au demandeur	25
2.2.2 - Les locataires HLM ont droit au maintien dans les lieux, mais le plus souvent envie de mobilité	35
2.3 Propositions pour un logement locatif social plus transparent, favorisant les parcours résidentiels	41
3. Le DALO et la cohésion sociale confrontés au coût élevé du logement	49
3.1 Le renchérissement du coût du logement constitue une difficulté dans la mise en œuvre du DALO et un facteur d'inégalité sociale et territoriale	51
3.2 La hausse des loyers et celle des prix de l'accession ont fait du logement le premier poste de dépenses des ménages pauvres et modestes	55
3.2.1 - La part des dépenses de logement dans le budget des ménages a connu une forte progression	57
3.2.2 - Depuis 20 ans, les hausses de loyers ont été supérieures à l'inflation	59
3.2.3 - Les accédants ont été confrontés à un doublement des prix de vente en moins de 10 ans	63
3.2.4 - Foncier et coûts de construction contribuent au renchérissement	65
3.3 Les aides de la collectivité n'ont pas intégré l'évolution des coûts	67
3.4 Propositions pour faire face au coût élevé du logement	73

4. Les exigences du DALO pour la prise en charge des sans-abri : le cas particulier des grands exclus	77
4.1 La loi DALO impose au dispositif d'hébergement d'aller au bout de ses missions	79
4.2 Les grands exclus restent mal pris en compte par le dispositif d'hébergement	83
4.3 Propositions pour permettre une prise en charge adaptée à la situation des grands exclus	89
5. Face à l'urgence de la rue et du mal-logement, l'obligation de résultat appelle des mesures d'exception	93
Annexes	97
Annexe 1 - Avis du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées sur le projet de loi instituant un droit au logement opposable	99
Annexe 2 – Hommage à l'Abbé Pierre	103
Annexe 3 – Courrier au conseiller du président de la République concernant la vente de logements locatifs sociaux	105
Annexe 4 – Avis du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées sur le financement du logement locatif social	107
Annexe 5 – Avis du haut comité pour le logement des personnes défavorisées sur certaines dispositions du rapport de la Commission pour la libération de la croissance	109
Annexe 6 – Liste des sigles employés	121
Annexe 7 – Liste des membres du haut comité pour le logement des personnes défavorisées	123

I. La loi DALO¹ a créé une obligation de résultat qu'il faut maintenant honorer

¹ Droit au logement opposable.

L'obligation de résultat était devenue indispensable à la mise en œuvre du droit au logement.

L'année 2007 restera comme une date historique pour le droit au logement. Elle fut aussi une année particulièrement dense dans la vie du haut comité pour le logement des personnes défavorisées.

C'est lors de ses derniers vœux à la Nation, le 31 décembre 2006, que le Président Jacques CHIRAC annonçait sa décision de demander à son Gouvernement de s'engager dans la voie du droit au logement opposable. Le 22 février, une loi instituant le droit au logement opposable était adoptée par le Parlement, sans un seul vote contre. Elle était ratifiée le 5 mars.

Le droit au logement opposable était proposé par le Haut comité depuis son 8^e rapport, en décembre 2002, afin de dépasser les obstacles structurels auxquels se heurtaient tous les outils de la mise en œuvre du droit au logement.

■ **Une insuffisance d'offre de logements sociaux** et, plus largement, de logements abordables dans un contexte de crise du logement. Cette insuffisance renvoie à l'ensemble des politiques de logement, sociales, d'urbanisme, d'action foncière... Elle ne peut pas être combattue par les seuls outils des PDALPD (plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées).

■ **Une complexité institutionnelle** qui rend difficile la mise en cohérence de l'ensemble de ces politiques. Les compétences nécessaires à la mise en œuvre du droit au logement sont, de fait, réparties entre l'ensemble des niveaux de la puissance publique et la défaillance d'un seul suffit à empêcher d'atteindre un droit au logement défini comme un objectif commun. Si le développement de l'intercommunalité et de la délégation des aides à la pierre ont récemment permis de progresser au niveau d'un certain nombre de bassins d'habitat, bien des territoires sont restés en situation d'échec. En Île-de-France, tout particulièrement, où les

difficultés sont exacerbées, État et collectivités constatent l'impuissance collective à atteindre les objectifs de production du SDRIF².

■ **Le développement d'un protectionnisme local**, favorisé par cette complexité institutionnelle, et qui joue en faveur des processus de ségrégation territoriale et de rejet des populations les plus en difficultés.

Face à ces obstacles, le droit au logement était condamné à rester un droit virtuel tant que l'on ne lui aurait pas fait franchir une nouvelle étape. La première étape, celle de la loi du 31 mai 1990, avait défini le droit au logement :

« Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir. »

Elle avait fait de la garantie de ce droit « un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation » et appuyé sa mise en œuvre sur des plans départementaux, fixant à l'État et aux départements une obligation de moyens. Le Haut comité a estimé qu'il était devenu nécessaire d'ouvrir une deuxième étape, celle de l'obligation de résultat.

La loi du 5 mars 2007 n'est pas l'aboutissement, mais le point de départ du droit au logement opposable.

Dans son rapport de décembre 2003, le Haut comité avait défini les trois conditions à réunir pour rendre le droit au logement opposable :

- désigner une autorité politique responsable,
- doter l'autorité responsable des moyens d'agir,
- donner des voies de recours au citoyen.

L'idée de l'opposabilité du droit au logement a mis du temps pour s'imposer. Appliquée depuis plus d'un siècle pour la scolarisation, elle restait considérée comme utopique en matière de logement. Il est vrai qu'elle était porteuse d'exigences fortes pour l'État, et d'éventuelles remises en cause de l'organisation des compétences poli-

2 Schéma directeur de la région Île-de-France.

tiques. Longtemps, le Haut comité s'est entendu répondre que le droit au logement opposable était, certes, un objectif légitime, mais qu'il fallait d'abord construire. Le Haut comité soutenait que l'introduction de l'opposabilité était nécessaire pour que les politiques de production correspondant aux besoins soient enfin menées sur l'ensemble du territoire. L'exemple de l'Écosse nous montrait qu'il était possible d'avancer par étapes, en suivant un calendrier fixé par la loi.

Ce débat est aujourd'hui derrière nous. Le mouvement associatif s'est fait le porteur de la proposition, qui a fait son chemin auprès des politiques, puis la question a été tranchée par la loi de façon claire et irréversible. Bien sûr les conditions de la décision ont été celles de l'urgence. Pour autant, la loi du 5 mars 2007 est un texte fondateur : elle a désigné une autorité responsable, l'État, arrêté un calendrier d'entrée en vigueur du droit opposable, créé une instance de recours amiable, la commission de médiation, et désigné une juridiction chargée des recours contentieux, le tribunal administratif. Elle a clairement positionné l'hébergement à la fois comme un droit pour ceux qui en ont besoin, et comme une étape vers le logement décent et indépendant. Elle a ouvert la possibilité à des EPCI³, à titre expérimental, d'assumer par délégation de l'État la responsabilité du droit au logement sur leur territoire. Elle a révisé à la hausse les engagements de production de logements locatifs sociaux du plan de cohésion sociale et intégré un certain nombre d'avancées souhaitées par les acteurs du logement et de l'insertion.

Sollicité pour avis sur le projet de loi, le Haut comité a indiqué au Gouvernement, qu'il émettait un avis favorable sous réserve de la création d'une instance chargée de remettre des propositions d'ordre législatif et réglementaire. La raison de cette demande était à la fois d'assurer la vigilance sur l'application de la loi, mais aussi de veiller au respect de la 2^e condition du droit au logement opposable : que l'autorité responsable du droit au logement soit bien dotée des moyens lui permettant d'assumer son obligation. La désignation de l'État comme autorité responsable n'a pas mis fin, en effet, à l'éclatement des compétences, et il convient de s'assurer que l'État ou l'EPCI délégataire

dispose des moyens budgétaires et juridiques pour mener à bien toute action nécessaire à la mise en œuvre du droit au logement, en palliant le cas échéant les défaillances de telle ou telle collectivité.

Étape par étape, il convient désormais de suivre la mise en œuvre du DALO.

Le Gouvernement ayant approuvé cette proposition, les parlementaires ont introduit dans la loi un article créant un Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, associant le Haut comité, les associations représentatives d'élus locaux et les associations et organisations œuvrant dans le domaine du logement et de l'insertion. La loi a confié à ce Comité la charge de présenter chaque année au Président de la République, au Gouvernement et au Parlement un rapport, le premier devant l'être pour le 1^{er} octobre 2007.

L'action du Haut comité au cours des mois qui ont suivi le vote de la loi « DALO » a été prioritairement consacrée à l'animation du travail de ce Comité de suivi, qui est présidé par le président du haut comité pour le logement des personnes défavorisées. Le comité a été officiellement installé le 5 juillet mais c'est dès le mois d'avril qu'à l'initiative de Xavier Emmanuelli le Haut comité organisait des réunions de travail avec les différents organismes appelés à y siéger. C'est ce qui a permis d'adopter un rapport dans les délais fixés par la loi. Ce rapport, qui contient 37 propositions visant à « rendre effectif le droit au logement opposable » a été remis au Président de la République le 15 octobre. Il est le fruit d'une concertation entre ses membres et il faut se réjouir de constater qu'il a été possible, dans des délais courts, de dégager un consensus sur des propositions fortes malgré la diversité des acteurs représentés dans cette instance. Le comité de suivi a par ailleurs commencé à suivre les premières mesures d'application de la loi, en examinant ses textes d'application et veillant à la mise en place de tableaux de bord. Il va maintenant suivre, pas à pas, les différentes étapes prévues par la loi. 2008 est la première année d'entrée en vigueur du dispositif avec l'ouverture du recours amiable au 1^{er} janvier, et l'ouverture du recours contentieux pour les ménages non logés ou mal logés au 1^{er} décembre.

3 Établissements publics de coopération intercommunale.

Le DALO a mis la résignation hors la loi : le droit au logement est possible, il faut s'en donner les moyens.

L'ouverture des voies de recours va d'abord constituer un révélateur, rendant visible, publique et quantifiée la situation de mal-logement dans notre pays. Elle va faire apparaître son acuité mais aussi les fortes inégalités dans sa répartition géographique : d'ores et déjà nous savons que dans certains départements le décalage est considérable entre les besoins, même limités en 2008 aux plus urgents d'entre eux, et les capacités de réponse sur le parc locatif social.

On entend déjà certains discours prétendument réalistes qui préparent les demandeurs à l'idée selon laquelle, compte tenu de l'insuffisance de logements sociaux disponibles sur le contingent préfectoral, tous les ménages désignés comme prioritaires par les commissions de médiation ne pourraient pas être relogés. Ils acceptent par avance la condamnation de l'État par les tribunaux administratifs à partir du 1^{er} décembre 2008.

Un tel renoncement ne serait pas acceptable. La loi, dont il convient de rappeler qu'elle a été adoptée dans les deux assemblées sans aucun vote contre, n'a pas fixé une simple obligation de moyens : elle contient une obligation de résultat, avec des échéances précises. Le Haut comité ne sous-estime pas les difficultés, mais, comme le législateur, il considère que les échéances peuvent et doivent être tenues. C'est parce qu'il savait ces difficultés que le Haut comité a demandé qu'un Comité de suivi remette très rapidement des propositions. C'est chose faite depuis octobre. Le Comité de suivi a rappelé que, si le préfet doit prioritairement utiliser son contingent pour loger les ménages désignés par les commissions de médiation, les autres réservataires étaient également concernés par la mise en œuvre des priorités. Il appartient au préfet de faire appliquer par tous les règles de priorité de l'attribution des logements locatifs sociaux. Le comité de suivi a fait des propositions pour assurer le maintien dans les lieux de ménages expulsés, pour traiter l'habitat indigne en évitant chaque fois que possible de renvoyer ses occupants vers le logement social, pour mobiliser des logements locatifs privés conventionnés : au préfet de mobiliser tous ces outils,

pour lesquels il devra disposer des crédits nécessaires. Le développement de l'offre de logements locatifs sociaux doit être assuré par des objectifs à hauteur des besoins : le préfet doit s'assurer que l'évaluation des besoins est faite, négocier la territorialisation des objectifs qui en découlent avec les collectivités territoriales concernées, et garantir leur mise en œuvre effective, quitte à ce que la loi vienne renforcer ses prérogatives si cela s'avère nécessaire.

Le recours devant le tribunal administratif a été prévu comme une garantie pour le citoyen que sa demande sera prise en compte, pas comme un mode de gestion devant conduire, à la fin de l'année 2008, à dresser un constat d'impuissance. L'application des décisions des commissions de médiation demande certes que des moyens exceptionnels soient mis au service du droit au logement, au plan financier comme au plan juridique, mais elle est possible.

Le Haut comité a choisi de contribuer à la réflexion sur la mise en œuvre du DALO à travers 3 thèmes d'actualité.

Pour le Haut comité, le vote de la loi DALO et la mise en place du comité de suivi créent un environnement nouveau et lui confèrent une responsabilité particulière. Pour autant, son rôle ne saurait se limiter à sa participation active au Comité de suivi. Comme chacun des organismes qui y siègent, il garde sa capacité à développer sa réflexion propre. Il a souhaité, dans ce rapport annuel 2007, se saisir de trois sujets qui lui semblent devoir être examinés à la lumière de la loi DALO.

- Le premier de ces thèmes concerne la place du logement locatif social dans les parcours résidentiels. Soumis à des tensions du fait du décalage entre l'offre disponible et la demande, le logement locatif social fait parfois l'objet de mauvais procès. Il est cependant légitime de l'interroger sur sa transparence et sa capacité à servir le droit au logement et, au-delà, les parcours résidentiels de ceux qui éprouvent des difficultés à se loger dans de bonnes conditions.
- Le deuxième est l'évolution des coûts du logement. Le renchérissement considérable constaté au cours des dernières années est une des causes majeures des

difficultés que la collectivité éprouve à répondre aux besoins de logement de tous. Il fait du logement un problème qui va bien au-delà des pauvres. C'est un facteur d'exclusion, de pauvreté et d'inégalité qui doit être pris en compte.

- Le troisième est la prise en charge des plus exclus par le dispositif d'hébergement. La loi DALO a ouvert une voie de recours aux demandeurs d'hébergement. Elle a également affirmé que les personnes accueillies ne devaient plus être remises à la rue sans qu'une proposition d'orientation vers le logement ou vers un hébergement durable leur ait été faite. Un tel principe n'a de sens que si l'hébergement s'adapte à tous, y compris ceux qui sont les plus cassés, et se donne les moyens de les conduire vers une perspective d'insertion adaptée.

► Il s'agit là de rapides coups de projecteur sur trois sujets parmi tous ceux sur lesquels il est urgent d'agir. Mais au-delà, c'est bien l'ensemble des politiques du logement et de leurs moyens, au niveau local et au niveau national, qui doivent être réexaminées à la lumière du DALO : le droit au logement a créé une obligation de résultat dont il convient désormais de dérouler le fil des implications.

La loi du 5 mars 2007 a répondu à deux des trois conditions du droit au logement opposable :

■ **désigner une autorité politique responsable ;**

■ **donner des voies de recours au citoyen.**

Il faut maintenant répondre à la troisième condition :

■ **doter l'autorité responsable des moyens d'agir.**

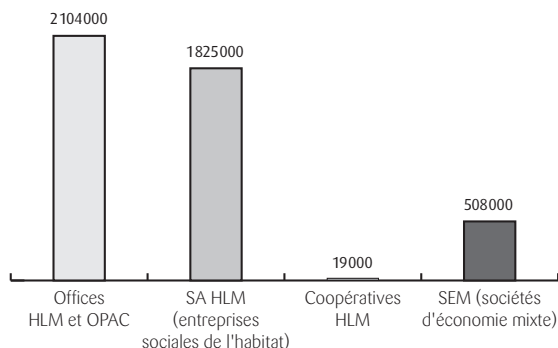
2. Le logement locatif social à l'épreuve du DALO

2.1

La mise en œuvre du DALO renforce les attentes de la collectivité et des citoyens à l'égard du logement locatif social

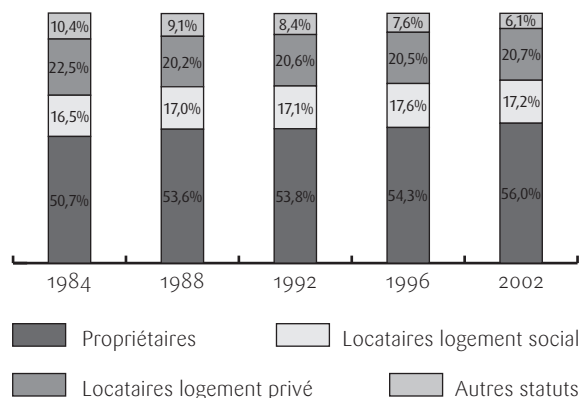
Le parc locatif social : 4 456 000 logements

1^{er} janvier 2007



La part du logement social dans les statuts d'occupation

Source : Insee - enquête logement



Le parc locatif social, au sens des logements locatifs sociaux détenus par des bailleurs sociaux, représente 17,2% des résidences principales. Cette part est stable depuis la fin des années 80.

Le DALO vient interpeller un parc de logements locatifs sociaux déjà bousculé par la crise du logement

Certes le logement locatif social n'est pas seul concerné par la mise en œuvre du DALO : le droit au logement peut être réalisé dans différents parcs et à travers différents statuts d'occupation. En 2008 et dans les zones de marché tendu, le respect de l'obligation de résultat à l'égard des personnes les plus mal logées exigera la mobilisation de logements locatifs privés, ainsi que l'a souligné le 1^{er} rapport du comité de suivi du DALO. Avec plus de 5 millions de logements, le parc locatif appartenant à des propriétaires privés est quantitativement plus important que celui des opérateurs du logement social mais surtout, le rythme de rotation qu'il connaît lui confère des capacités de réponse importantes : l'ancienneté moyenne est de 10 ans pour les locataires de logements sociaux contre 6 ans pour ceux du parc privé (hors loi de 48). Le nombre de logements privés qui se libèrent chaque année est double de celui des logements locatifs sociaux. A travers la procédure du conventionnement, des logements privés peuvent devenir des logements locatifs sociaux au sens de la loi du 13 décembre 2000⁴.

Cependant le logement locatif social des opérateurs spécialisés (HLM et Sem) est un instrument naturel et privilégié de la mise en œuvre du droit au logement. Sur le moyen et le long terme, il en constitue incontestablement l'outil le plus économique pour la puissance publique. C'est pourquoi son implication n'est pas nouvelle, mais le DALO fait peser sur lui des exigences accrues.

Pour autant le logement locatif social n'a pas vocation à être uniquement le logement des pauvres. La mission qui lui a été assignée par la législation est large : il est en charge du logement des personnes « de ressources modestes ou défavorisées ». L'objectif de mixité sociale est rappelé à de nombreuses reprises dans les textes.

Article L.411 du code de la construction et de l'habitation :

« La construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements locatifs sociaux visent à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées. Ces opérations participent à la mise en œuvre du droit au logement et contribuent à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers. »

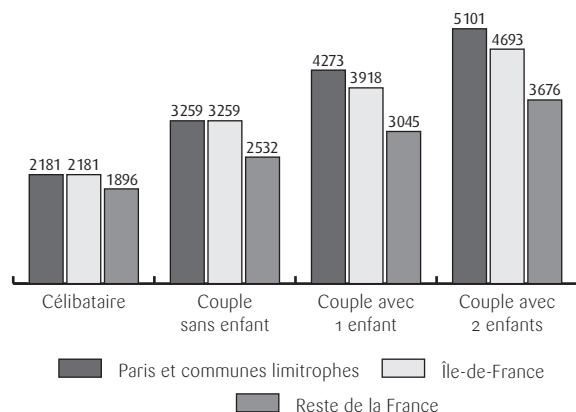
Avec le développement de la crise du logement, cette vocation large a exacerbé les enjeux autour de l'attribution des logements sociaux. La demande s'est accrue considérablement : elle est estimée à 1 300 000 pour l'ensemble de la France, 374 000 pour l'Île-de-France⁵. Sur les zones de marché tendu, le décalage entre offre et demande de logements locatifs sociaux produit des délais d'attente considérables.

⁴ Loi « SRU », article 55 ; la définition du logement locatif social est codifiée à l'article L.302-9 du CCH.

⁵ Estimation de l'AURIF pour l'Observatoire du logement social.

La population éligible au logement locatif social

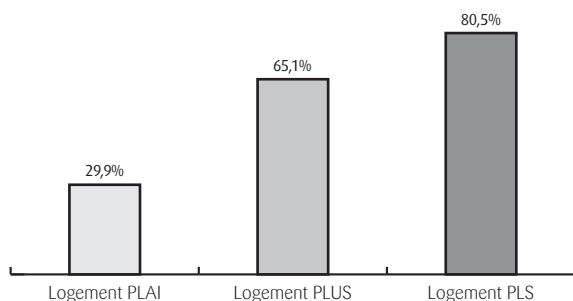
Salaires mensuels en € correspondant aux plafonds PLUS



Remarque : les plafonds de ressources sont fixés en fonction du revenu imposable. Le tableau ci-dessus a été établi en convertissant les plafonds en revenus salariaux.

Pourcentage de ménages éligibles au logement social

Source : Insee - enquête nationale logement 2002



Remarque : il s'agit de chiffres moyens. En réalité le pourcentage diffère selon la composition familiale. Les isolés et les familles sont proportionnellement plus nombreux à entrer dans les plafonds de ressources du logement social que les couples sans enfant.

Selon une estimation de l'Union sociale pour l'habitat à partir des plafonds 2008, les conditions de ressources de l'accès au PLUS seraient réunies par :

- 91% des familles de 6 personnes ;
- 73% des familles de 4 personnes ;
- 56% des ménages de 2 personnes ;
- 78% des personnes isolées.

L'incapacité du logement locatif social à répondre, dans des délais satisfaisants, à l'ensemble de la demande crée d'autant plus d'incompréhensions que la complexité des procédures et des jeux d'acteurs rend le dispositif obscur aux citoyens les mieux informés. Dans ce contexte, le logement locatif social fait l'objet de critiques, certaines fondées et d'autres injustes, et des hésitations apparaissent quant à l'évolution souhaitable de son rôle dans les parcours logement.

- Il lui est parfois reproché de s'adresser à un public trop large : on lui suggère de se recentrer sur les seuls ménages pauvres, mais au même moment, il lui est demandé de consacrer 30% de sa production nouvelle à du logement « intermédiaire », destiné aux ménages dont les ressources dépassent les plafonds jugés déjà trop élevés du logement social « ordinaire »⁶.
- Tantôt le logement locatif social est envisagé comme un simple relais : le droit au maintien dans les lieux est mis en cause au motif que l'avantage conféré par le logement social devrait être mieux partagé. Tantôt, il est au contraire prié de permettre à ses locataires de devenir propriétaires de leur logement, ajoutant au « privilège » d'une location à loyer modéré celui d'une acquisition à prix préférentiel.

Un examen critique de la façon dont le logement locatif social intervient dans les parcours logement est effectivement nécessaire. Le Haut comité souhaite qu'il soit fait sans *a priori* et à partir de données objectives afin de déboucher sur des préconisations permettant de répondre aux exigences qui découlent de sa mission dans le contexte de la mise en œuvre du DALO.

⁶ La programmation des logements locatifs sociaux pour les années 2008 et 2009 comprend 20 000 PLAI (très sociaux), 80 000 PLUS (logement social « ordinaire »), 32 000 PLS (intermédiaires) et 10 000 logements construits par l'Association foncière logement (dont 1/3 à loyer intermédiaire).

2.1.2

Le logement locatif social est confronté à cinq exigences

Le logement locatif social se doit de remplir la mission qu'attendent de lui les pouvoirs publics : améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées en contribuant à la mise en œuvre du droit au logement et à la mixité sociale. Il a des obligations à l'égard de ses locataires, qui sont aussi ses clients et lui procurent l'essentiel de ses ressources, mais aussi de l'ensemble de ceux qui ont besoin de son intervention pour être logés dans des conditions décentes et à un coût abordable.

Le contexte de la crise du logement fait apparaître cinq défis, qui deviennent avec le DALO autant d'exigences :

- assurer la transparence des attributions ;
- appliquer les priorités sociales définies par la loi ;
- prendre en considération le demandeur ;
- promouvoir la mixité sociale à l'intérieur du parc locatif social ;
- assurer la fluidité des parcours.

1^{re} exigence : assurer la transparence des attributions

La crise du logement produit un décalage entre le nombre de ménages aspirant à obtenir la location d'un logement social et l'offre disponible. Ce décalage génère l'incompréhension des demandeurs en attente. En accélérant la prise en compte de certaines demandes, le DALO va en différer d'autres, ce qui risque d'accroître les frustrations et le sentiment d'injustice. Une plus grande transparence du système d'attribution sera un gage d'équité pour tous les demandeurs.

Le logement social est considéré comme un « parc public », même quand il est de droit privé, il bénéficie d'aides de l'État et de différentes collectivités. Cette situation particulière fait que le demandeur n'accepte pas que les attributions puissent découler de l'arbitraire, il attend que celles-ci soient régies par des règles.

Or aujourd'hui, celles-ci sont obscures pour le demandeur :

- Il lui faut déposer plusieurs demandes dans plusieurs lieux sans savoir si ses chances vont en être accrues, sans connaître les délais moyens, les critères de priorité, l'état de la demande...; le demandeur est très souvent tenu dans l'ignorance des chances d'aboutissement de ses démarches et de la situation de son dossier.
- Le demandeur ignore le rôle des différents acteurs dans l'attribution.
- La seule décision dont il est informé et qui est susceptible de recours est la décision de la commission d'attribution, mais celle-ci suppose que « quelqu'un » ait sorti son dossier pour le proposer à cette commission. Le demandeur – et pas seulement lui – ignore la façon dont les différents réservataires, et les services du bailleur si le logement n'est pas réservé, sélectionnent les candidats qui vont être proposés à la commission d'attribution lorsqu'un logement se libère.

Même les pratiques les plus équitables donnent prise à la suspicion lorsqu'elles demeurent opaques aux yeux des personnes concernées. Mais l'opacité joue également entre les acteurs de l'attribution et en particulier entre les bailleurs eux-mêmes. Elle sert de paravent à ceux qui souhaitent limiter leur contribution à l'effort commun en faveur du droit au logement.

Le décalage entre offre et demande de logements locatifs sociaux.

Le nombre de logements attribués annuellement correspond, en moyenne, au tiers du nombre de demandeurs : 450 000 attributions pour 1 300 000 demandeurs.

Toutefois cette proportion peut varier considérablement : 4800 attributions pour 8300 demandes dans la Sarthe, 12 700 attributions pour 110 000 demandes à Paris en 2006, 1 075 attributions (hors 1%) pour 6 720 demandes sur Rennes.

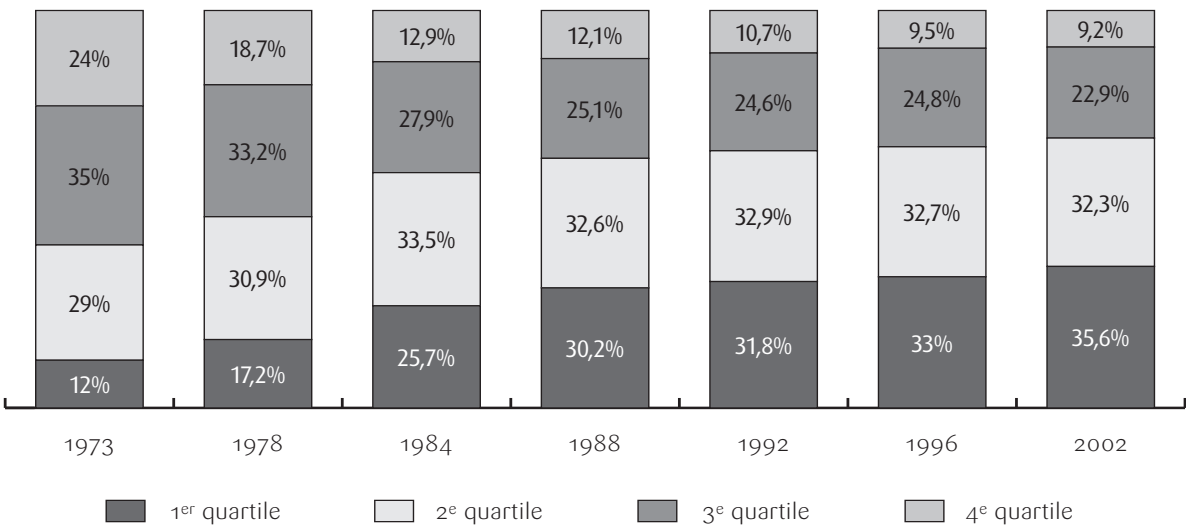
Le délai anormalement long fixé par les préfets reflète ces différences de contexte : il est de 1 an dans la Sarthe, 30 mois en Ile-et-Vilaine, à Paris il a été fixé à 6 ans pour les T1, 9 ans pour les T3 et T4 et 10 ans pour les plus grands logements.

2^e exigence : appliquer les priorités sociales définies par la loi

Les statistiques montrent qu’au cours des dernières années les attributions de logements locatifs sociaux se sont orientées davantage vers des ménages aux ressources plus faibles, et ce alors même que les plafonds de ressources étaient revalorisés⁷.

Évolution de la répartition des ménages locataires HLM en fonction de leurs revenus

Source : Union sociale pour l’habitat d’après les enquêtes logement Insee



7 Les plafonds de ressources sont indexés sur le SMIC, dont l’augmentation a été plus rapide que l’inflation.

Les emménagés récents dans le parc sont plus pauvres que la moyenne des locataires en place :

- 24,1% contre 20,1% ont des ressources inférieures à 20% des plafonds (soit 379€/mois pour une personne seule en province, 436€ en Île-de-France)
- 71,5% contre 66,2% ont des ressources inférieures à 60% des plafonds (soit 1 138€/mois pour une personne seule en province, 1 309€ en Île-de-France).

Si ces chiffres constituent un indicateur intéressant du respect par le logement locatif social de sa mission sociale, la question de la *priorité* sociale dans les attributions ne doit surtout pas être enfermée dans la référence à des niveaux de ressources. Les personnes qui ont besoin du logement locatif social pour accéder au droit au logement ne sont ni toutes les personnes pauvres, ni uniquement des personnes pauvres. C'est pourquoi le Haut comité est attaché à ce que les plafonds de ressources ne soient pas remis en cause.

Les plafonds de ressources constituent en effet un cadre qui doit rester ouvert à toute personne en difficulté, et c'est à l'intérieur de ce cadre qu'il convient de veiller à ce que les attributions soient orientées vers les ménages qui en ont le plus grand ou le plus urgent besoin. Le code de la construction et de l'habitation définit à cette fin des priorités d'attribution qui s'appliquent à l'ensemble des réservataires. Complétées à plusieurs reprises par le législateur⁸, elles concernent les personnes :

- en situation de handicap ou ayant à leur charge une personne en situation de handicap ;
- mal logées, défavorisées ou rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence ;
- hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition ;
- mal logées reprenant une activité après une période de chômage de longue durée.

Ces critères rejoignent ceux fixés par la loi DALO.

Les ménages qui auront été désignés par la commission de médiation bénéficieront d'une priorité absolue d'attribution sur le contingent du préfet. Cependant le DALO est une voie de recours, et il doit le rester. Dès lors il est nécessaire de s'interroger sur la façon dont la *priorité* sociale est appliquée en amont, dans le processus ordinaire des attributions. Ceci est d'autant plus important que le contingent du préfet, dans les zones les plus tendues, ne suffira pas à loger l'ensemble des ménages prioritaires s'il est seul mis à contribution.

3^e exigence : prendre en considération le demandeur

Le contexte de pénurie n'empêche pas certains demandeurs de refuser une offre locative. De tels refus, lorsqu'ils émanent de personnes non logées ou particulièrement mal logées, suscitent l'incompréhension des bailleurs et des acteurs du processus d'attribution. Mais cette incompréhension fait écho à celle du demandeur lui-même, lequel éprouve le sentiment d'être assigné d'office à résidence dans un logement et un quartier qu'il n'a pas choisis.

Dans le cadre des procédures de recours du DALO, l'application stricte de la loi peut conduire à considérer que le préfet a satisfait à son obligation dès lors que le demandeur a reçu une offre de logement, adaptée à sa situation.

Cependant, le respect du demandeur, qui est également un client des organismes de logement locatif social, exige que les procédures ordinaires de l'attribution des logements locatifs sociaux lui laissent la capacité d'opérer un choix, même limité. Ce choix doit être concilié avec les impératifs de gestion, mais il est un des gages de la bonne insertion des ménages accueillis dans leur nouvel environnement.

⁸ La dernière fois par la loi « ENL » du 13 juillet 2006.

⁹ Source : observatoire du logement et de l'habitat de Paris-analyse de la demande de logement social et bilan des attributions de logements sociaux en 2006.

Les refus par les demandeurs

En 2002, 16,5% des demandeurs de logement locatif social déclaraient avoir refusé une ou plusieurs fois une offre de logement (Insee, enquête nationale sur le logement). Les principales raisons invoquées étaient :

- le quartier ou l'environnement (43%),
- la taille inadaptée du logement (14%),
- le logement de mauvaise qualité ou insatisfaisant (10%),
- le prix du loyer trop élevé (10%).

Le taux de refus, qui correspond au rapport entre le nombre de refus enregistrés et le nombre de propositions d'attribution faites par l'organisme, est évidemment influencé par la plus ou moins grande tension sur l'offre de logement. Il est par exemple de 54% à Sarthe Habitat, où les délais d'attente sont courts et où il est raisonnable d'espérer obtenir rapidement une autre proposition. Il a néanmoins été de 23% à Paris en 2006 en ce qui concerne les logements PLUS ou PLAI du contingent de la Ville de Paris⁹.

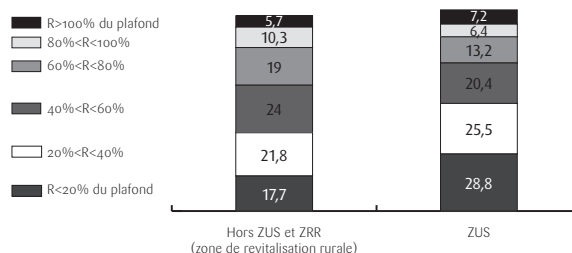
4^e exigence : promouvoir la mixité sociale à l'intérieur du parc locatif social

L'histoire de la constitution du parc de logements locatifs sociaux dans les années 60 à 80 fait qu'il connaît de fortes concentrations sur certaines villes et certains quartiers. Ce qui n'était pas repéré comme un problème à l'époque où le logement locatif social logeait massivement les salariés l'est devenu avec la paupérisation de ses locataires. Le développement d'une offre mieux répartie est indispensable mais constitue une démarche de long terme.

Cependant on constate aussi à l'intérieur du parc social une tendance à la spécialisation de certains groupes, souvent pour des raisons objectives qui tiennent aux différenciations de loyers. Alors que le DALO va renforcer l'accueil des ménages défavorisés dans le parc social, l'impératif de mixité doit plus que jamais être pris en compte par les organismes pour mieux répartir les ménages prioritaires dans leur parc.

Les ressources des ménages habitant en ZUS et hors ZUS par rapport aux plafonds PLUS

Source : enquête 2006 sur l'occupation du parc social



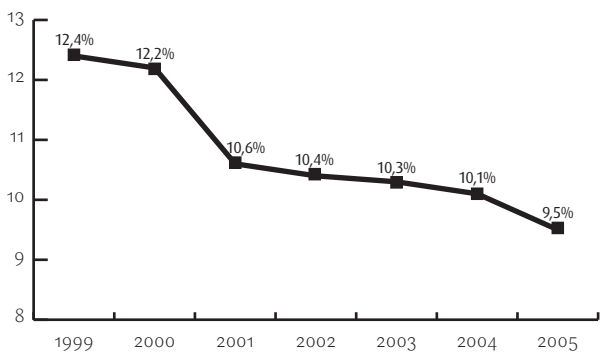
5^e exigence : assurer la fluidité des parcours

Le nombre de logements locatifs sociaux offerts chaque année à la location dépend pour l'essentiel des départs enregistrés dans les logements existants. En 2005, sur les 459 000 attributions, 49 000 résultaient de la livraison de nouveaux logements et 410 000 de locataires ayant donné congé. Ceci représente un taux de rotation de 9,5% contre 10,1% en 2004. En Île-de-France, le taux de rotation n'est que de 6,8%. Les statistiques établies annuellement par l'administration ne permettent malheureusement pas de distinguer dans ce taux la part des « mutations internes », c'est-à-dire des locataires HLM changeant de logement à l'intérieur du parc et celle de l'accueil de nouveaux locataires HLM.

La baisse continue des taux de rotation au cours des dernières années constitue donc une difficulté majeure, d'abord pour répondre à la demande nouvelle, mais aussi pour permettre des parcours à l'intérieur du parc. Le logement social est parfois vécu comme un cul de sac, aux difficultés à en sortir vers un marché devenu inaccessible s'ajoutant la difficulté à évoluer d'un logement social à un autre. Il donne l'image d'un parc figé, dont les locataires ne bougent pas, y compris lorsqu'ils occupent un logement devenu trop grand, où lorsque leurs ressources ont évolué.

Évolution du taux de mobilité dans les logements
locatifs sociaux

Source : EPLS



2.2

La réglementation laisse place à une grande diversité de pratiques

2.2.1

De la demande à l'attribution : un parcours dont les règles sont obscures au demandeur

2.2.1.a - 1^{re} étape : la demande, malgré le numéro unique d'enregistrement, passe par la multiplicité des dossiers

L'information des demandeurs est insuffisante.

Les textes officiels ne disent rien sur l'information des demandeurs de logement social. Celle-ci est parfois organisée de façon très performante par des services communaux, intercommunaux, ou par les bailleurs eux-mêmes, mais elle peut aussi être largement défailante. Si, en règle générale, le demandeur trouve facilement l'information relative aux lieux de dépôt de la demande et au(x) dossier(s) à constituer, il n'est pas assuré de trouver un interlocuteur en mesure de lui apporter les conseils lui permettant d'orienter sa demande avec les meilleurs chances de succès :

- quel est le patrimoine social sur le territoire de sa recherche ?
- doit-il ou non déposer plusieurs dossiers ?
- quels sont les critères de priorité appliqués par les différents bailleurs et réservataires ?
- quels sont les délais moyens d'attente selon le ciblage géographique de la demande ?...

Cependant l'article 5 de la loi du 5 mars 2007¹⁰ a créé une obligation pour le préfet d'organiser l'information des publics concernés par le DALO. Il y a là l'opportunité d'une information plus large là où elle n'a pas été mise en place.

« Le représentant de l'État dans le département, en concertation avec les organismes, les associations et les autorités publiques concourant à la réalisation des objectifs de la

politique d'aide au logement dans le département, assure l'accès des personnes visées aux premier et deuxième aliénas du II de l'article L. 441-2-3 aux informations relatives à la mise en œuvre du droit au logement. »

L'enregistrement de la demande est théoriquement déconnecté du dépôt d'un dossier.

Les articles L.441-2-1 et R.441-2-2 du CCH établissent que les demandes d'attribution de logements sociaux sont faites auprès des services, organismes ou personnes morales suivantes :

- systématiquement :
 - les organismes HLM ayant du patrimoine locatif,
 - les Sem ayant du patrimoine locatif conventionné (et toutes les Sem d'outre-mer) ;
- le cas échéant :
 - les services de l'État désignés par le préfet (mais rien n'oblige le préfet à désigner un service),
 - les communes ou groupements qui l'ont décidé.

Les services de l'État et les communes ou groupements qui ne sont pas lieu d'enregistrement transmettent la demande reçue à un lieu d'enregistrement. S'ils sont lieu d'enregistrement, ils transmettent néanmoins la demande après enregistrement à un ou des bailleurs.

Le service qui a reçu la demande doit délivrer, dans un délai d'un mois, une attestation mentionnant notamment le numéro départemental unique d'enregistrement, et la date du dépôt, laquelle fait courir un délai de validité d'un an¹¹. Désormais, le demandeur est également informé des cas dans lesquels il pourra saisir la commission de médiation, et en particulier du délai « anormalement long ». Toute nouvelle demande déposée dans le département par le même demandeur est rattachée au même numéro.

¹⁰ Codifié à l'art. L.441-2-3-2 du CCH.

¹¹ Le demandeur doit être informé par le service qui a procédé à l'enregistrement de la prochaine expiration du délai au moins un mois auparavant (R.441-2-5).

Les textes ne prévoient pas que les demandes puissent être reçues par d'autres organismes que ceux cités plus haut. Dans la pratique cependant, les organismes gestionnaires du 1% logement reçoivent des dossiers de candidats à l'attribution d'un logement locatif social. Ils les instruisent et les transmettent pour enregistrement à un organisme de logement locatif social. En général cette transmission se fait uniquement lors d'une proposition d'attribution, ce qui fait que ces demandeurs ne sont pas pris en compte dans les statistiques¹². Il est à noter cependant que dans les Pays de Loire, les collecteurs saisissent désormais la demande dans le logiciel commun de gestion de la demande. De même certaines ADIL sont elles aujourd'hui impliquées dans des dispositifs de gestion partenariale.

Il y a une ambiguïté dans la notion même de demande de logement locatif social, l'article R.441-2-1 ayant prévu que toute demande doit faire l'objet d'un enregistrement dès lors qu'elle comprend les informations suivantes :

- les nom, prénom, date de naissance et adresse du demandeur,
- le nombre de personnes à loger,
- la ou les communes ou secteurs géographiques souhaités,
- l'indication, s'il y a lieu, que le demandeur occupe déjà un logement locatif social.

Cette possibilité de faire enregistrer une demande sur la base d'informations sommaires permet théoriquement au demandeur de faire partir le décompte du délai anormalement long. Cependant dans la pratique, une demande qui ne fait pas l'objet d'un dossier ne peut évidemment pas être instruite et donner lieu à une offre.

Les dossiers à constituer peuvent être nombreux.

Les textes ne définissent pas de dossier type de demande de logement locatif social. Celui-ci est donc laissé à l'appréciation de chaque bailleur.

Les informations et justificatifs demandés prennent en compte les critères d'accès (plafonds de ressources, titres de séjour), les souhaits du demandeur, les informations nécessaires pour orienter l'offre proposée, la situation

actuelle de logement et le motif de la demande. Ces informations peuvent cependant différer, y compris sur un même territoire.

Le demandeur qui souhaite se donner le maximum de chances d'obtenir rapidement un logement social doit *a priori* déposer autant de dossiers que de bailleurs ayant du patrimoine sur le territoire recherché, sans compter les dossiers auprès des différents réservataires, et chacun de ces dossiers devra être renouvelé chaque année. Certes les services de préfecture, communes ou groupements qui sont lieu d'enregistrement ont l'obligation de transmettre la demande à au moins un bailleur. Mais il peut y avoir quinze ou vingt bailleurs sociaux sur le territoire recherché...

Sur certains territoires un dossier unique a été mis en place, par accord entre l'ensemble des organismes concernés. La demande est saisie dans un fichier informatique commun et donc portée à la connaissance de l'ensemble des bailleurs et des réservataires à partir d'une démarche unique du demandeur. Ce type de « bonne pratique », mise en place en particulier dans les pays de Loire et en Haute Savoie, est encore très loin d'être généralisé.

Le demandeur reçoit confirmation de l'enregistrement de sa demande, mais pas de sa recevabilité.

Les textes ne traitent pas de l'instruction de la demande. L'attestation d'enregistrement délivrée par le service enregistreur ne vaut pas validation de la demande, qui peut d'ailleurs être enregistrée sans les éléments d'information permettant d'apprécier sa conformité à la réglementation.

L'article R.441-2-6 évoque cependant la possibilité de notification d'un rejet d'une demande par l'organisme compétent. Seuls les bailleurs sociaux ont une commission d'attribution et peuvent donc procéder à un rejet. Un service préfectoral ou communal qui reçoit une demande d'une personne ne remplissant pas les conditions de séjour ou de ressources doit donc la transmettre à une commission d'attribution pour la faire rejeter.

12 Problème souligné par le rapport IGA/CGPC sur l'évaluation du numéro unique d'enregistrement de la demande (Marc PREVOT, Marianne BONDAZ et Hélène de COUSTIN).

Il est à noter que l'attestation d'enregistrement doit désormais comporter mention du délai anormalement long ainsi que les cas où la commission de médiation peut être saisie¹³.

Une pratique intéressante : la gestion commune de la demande en Haute-Savoie.

Un formulaire unique est utilisé pour toute demande de logement social dans le département.

Le dossier peut être déposé auprès des bailleurs ou des collectivités qui sont lieu d'enregistrement.

Il est ensuite transmis à l'association PLS (Pour le Logement Savoyard), qui procède à l'enregistrement informatique de la demande sur le fichier commun, et envoie le numéro unique au demandeur. Cette association est dotée d'un budget propre abondé par les organismes HLM locaux, les collectivités locales, la DDE et le CILSE (principal organisme collecteur du 1% dans le département).

L'ensemble des bailleurs et des réservataires du département accède à ce fichier et peut puiser dedans pour recueillir les informations qui les concernent et auxquels ils peuvent prétendre. Les organismes ont accès à toutes les demandes quelle que soit la filière d'accès au logement social.

Un système de cotation permet d'objectiver la situation des candidats vis-à-vis du logement ainsi que le caractère urgent de leur demande. Ces situations d'urgence étaient établies à partir des priorités définies par le Code de la Construction et de l'Habitation et le PDALPD.

Cette pratique développée en Haute-Savoie est ancienne, elle remonte au milieu des années 80. Elle s'est adaptée aux évolutions techniques et réglementaires. Après avoir intégré le numéro unique, elle va maintenant prendre en compte les publics prioritaires du DALO, en leur conférant un certain nombre de points.

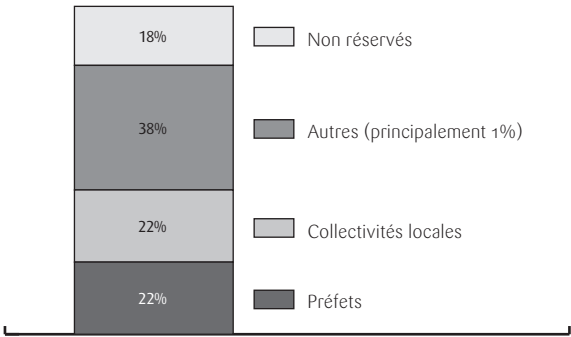
2.2.1.b - 2^e étape : la sélection des candidats par les réservataires ou les bailleurs se fait sous le règne de la complexité et de l'opacité

La sélection du ou des quelques candidats qui seront sortis du fichier pour être soumis à la commission d'attribution lorsqu'un logement se libère est le véritable « trou noir » de la procédure d'attribution. Cette sélection se fait soit par les services du bailleur, soit, lorsque le logement fait l'objet d'un engagement de réservation, par le réservataire.

Environ la moitié des logements locatifs sociaux font l'objet d'une réservation. Cette proportion peut toutefois être très variable d'un territoire à un autre, et d'un organisme à un autre.

Taux moyens de logements réservés en Île-de-France

Source : enquête attributions 2006



Que le logement fasse ou non l'objet d'une réservation, les questions qui se posent sont les mêmes :

- En fonction de quels critères telle ou telle candidature va-t-elle être proposée de préférence à une autre ?
- Selon quelles modalités le choix sera-t-il opéré ?
- Par qui ?

13 Décret 2007-1677, article R421-2-4 du CCH.

Les règles de la réservation laissent une large place à la liberté contractuelle du bailleur et du réservataire.

Le code de la construction et de l'habitation fixe les grands principes qui régissent la réservation des logements locatifs sociaux.

L'article L.441-1 ouvre la possibilité de réservation :

- d'une part en contrepartie de l'apport de terrain, financement ou garantie financière ;
- d'autre part par l'État pour les « personnes prioritaires, notamment mal logées ou défavorisées » ; tout ou partie de ces réservations peuvent être déléguées par l'État au maire ou, avec l'accord du maire, au président d'un EPCI compétent en matière d'habitat.

L'article R441-5

- précise que les réservataires peuvent être l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les EPCI (intercommunalités), les employeurs, les CIL (gestionnaires du 1% logement), les Chambres de commerce et d'industrie et les organismes à caractère désintéressé ;
- stipule que toute convention doit être communiquée au préfet ;
- et qu'elle doit comporter indication du délai dans lequel le réservataire propose des candidats et des modalités d'affectation du logement à défaut de proposition dans ce délai ;
- limite les réservations : 20% des logements au titre de la garantie d'emprunt, 30% pour le préfet dont 5% au bénéfice des agents civils et militaires de l'État ; mais des réservations supplémentaires sont possibles pour l'État ou les collectivités en contrepartie d'un apport de terrain ou d'un financement ;
- pour le préfet, précise que le droit peut être exercé lors de la première mise en location ou au fur et à mesure des libérations ; la réservation donne lieu à une convention avec l'organisme mais, à défaut, elle est réglée par arrêté du préfet.

Le décret du 28 novembre 2007 vient de fixer aux commissions d'attribution une règle consistant à examiner au moins trois candidats pour attribuer un logement. Il s'agit

là d'une exigence nouvelle qui devra être répercutée aux réservataires.

En revanche les textes ne disent rien ni sur l'identification des logements faisant l'objet de la réservation, ni sur les modalités de la sélection des ménages proposés par le réservataire.

La réservation porte en général sur des logements préalablement identifiés, mais des modalités plus souples sont possibles.

La plupart des conventions de réservation identifient les logements réservés. Ce sont en règle générale des logements de l'opération faisant l'objet du financement ou de la contrepartie, mais certaines conventions passées par les collecteurs du 1% prévoient une « délocalisation » totale ou partielle des réservations sur d'autres opérations.

Dès lors qu'un logement identifié comme réservé vient à se libérer, le bailleur adresse au réservataire un « avis de vacance ». Le réservataire dispose alors d'un délai, fixé par la convention, pour transmettre les candidatures que le bailleur soumettra ensuite à la commission d'attribution. C'est donc la libération du logement qui entraîne la recherche d'une demande correspondant par le réservataire.

Il est à noter que la procédure définie par la loi DALO pour le relogement des ménages désignés au préfet par la commission de médiation procède à l'inverse de ce schéma puisque l'on part de la demande pour rechercher le logement correspondant.

« Après avis des maires des communes concernées et en tenant compte des objectifs de mixité sociale définis par l'accord collectif intercommunal ou départemental, le représentant de l'État dans le département désigne chaque demandeur à un organisme bailleur disposant de logements correspondant à la demande. Le représentant de l'État dans le département définit le périmètre au sein duquel ces logements doivent être situés. Il fixe le délai dans lequel l'organisme bailleur est tenu de loger le demandeur. Cette attribution s'impute sur les droits à réservation du représentant de l'État dans le département. »

Ceci correspond à la pratique de certaines préfectures, qui ne se préoccupent pas de l'identification de leurs logements réservés et ne demandent pas aux bailleurs de leur adresser des avis de vacance. Elles leur signalent par contre les demandeurs qu'elles estiment prioritaires en leur laissant le soin de leur attribuer un logement adapté. Les préfectures qui procèdent ainsi sont généralement celles où la tension sur la demande est faible, et qui n'ont pas besoin d'utiliser la totalité de leur contingent. Ce mode de fonctionnement est également pratiqué dans des départements où la demande est forte, mais où des dispositifs partenariaux de gestion des priorités fonctionnent.

Certains collecteurs pratiquent aussi des conventions de réservation en flux annuel : le bailleur s'engage à leur proposer un certain nombre de logements dans un délai donné, les caractéristiques pouvant en être plus ou moins définies.

Toutes ces pratiques ont l'intérêt de laisser au bailleur et à sa commission d'attribution davantage de marge de manœuvre pour procéder à des attributions prenant en compte les équilibres sociologiques.

Les critères et modalités de la sélection des ménages proposés par les différents réservataires sont supposés respecter les priorités sociales.

On entend souvent dire que les ménages prioritaires relèvent du seul contingent du préfet. S'il est vrai que celui-ci est clairement destiné aux ménages prioritaires, les critères de priorité sociale fixés par l'article L.441-1 s'appliquent à l'ensemble des attributions. Ils s'imposent à tous, au moins dans la situation où l'ensemble des demandes prioritaires ne peuvent être satisfaites sur le seul contingent du préfet.

Bien entendu chaque réservataire peut également avoir ses propres priorités, mais celles-ci ne peuvent, logiquement, que venir en complément et donc après les critères légaux.

La plupart des communes appliquent, pour leur contingent, un critère de « préférence communale » au bénéfice des demandeurs ayant un lien avec la commune (par la rési-

dence ou le lieu de travail). Il convient de noter cependant que lorsque l'État délègue tout ou partie de son contingent à des collectivités, il se réserve la possibilité de leur fixer des objectifs chiffrés concernant des personnes sans lien de résidence ou d'emploi avec elles¹⁴.

Pour le 1% logement, chaque CIL¹⁵ destine les logements qu'il a réservés aux candidats proposés par ses entreprises adhérentes. Autrefois, il était courant que le CIL recède les droits de réservation à des entreprises en « droit de suite », c'est-à-dire sur la durée des droits du CIL, eux-mêmes généralement calés sur la durée du prêt accordé à l'organisme HLM. Dans ce cas, le choix des candidats était laissé entièrement à l'entreprise. Celle-ci peut prendre en compte des critères sociaux, mais pas exclusivement : l'ancienneté dans l'entreprise et les besoins liés à la mobilité professionnelle jouent un rôle important. La pratique qui s'est développée au cours des dernières années parmi les CIL est de céder les droits de réservation simplement « pour un tour », c'est-à-dire pour une désignation. Dans ce cas, le CIL peut solliciter des candidats de plusieurs entreprises et procéder à un arbitrage avant de transmettre sa proposition au bailleur. Il y a donc deux niveaux de sélection : l'entreprise, puis le CIL. Au niveau du CIL, les critères sociaux peuvent également être confrontés à d'autres priorités, qui tiennent à sa démarche commerciale à l'égard des entreprises.

On connaît mal les pratiques de sélection des candidats au sein des préfectures et des collectivités réservataires. Dans certains cas, c'est un service qui y procède, sans autre contrôle que celui de la hiérarchie. Dans d'autres cas, une instance d'examen a été mise en place. Cependant, sauf à siéger en permanence et dans le contexte d'une offre inférieure aux demandes, une instance de décision ne peut examiner l'ensemble des demandes correspondant à chaque logement à attribuer. Elle ne peut travailler qu'à partir d'un travail de présélection réalisé par les agents du service instructeur. Celle-ci peut aujourd'hui être largement objectivée par l'introduction d'une hiérarchisation préalable des demandes en fonction des critères fixés par le réservataire ou son instance de décision. La question se pose exactement de la même façon pour les logements

¹⁴ Circulaire du 17 janvier 2005.

¹⁵ CIL = comité interprofessionnel du logement (organisme collecteur du 1% logement).

qui ne font pas l'objet d'une réservation ou qui sont remis à disposition par le réservataire : c'est alors dans les services du bailleur et sous le seul contrôle de la commission d'attribution que s'opère la présélection.

Une pratique intéressante : Rennes, la cotation des demandes

1^{er} temps : toute demande se voit affecter un nombre de points

Le demandeur de logement dépose sa demande de logement social auprès du service Habitat Social (ou dans une des 36 communes de l'agglomération) en fournissant toutes les pièces ou informations nécessaires. Les informations recueillies permettent d'affecter à la demande un certain nombre de points. A concurrence de 70%, la notation est établie à partir de critères communs à toutes les communes de l'agglomération ; ils portent sur :

- la situation actuelle vis-à-vis du logement (absence ou besoin urgent de logement, taux d'effort dans le logement actuel),
- la situation sociale (emploi, ressources),
- et l'ancienneté de la demande.

Pour les 30% restant, la notation suit des critères établis au niveau communal (l'éloignement domicile-travail, le lien avec la commune ou le rapport social).

Le nombre de points évolue dans le temps de manière automatique à la hausse (un point par mois à partir du dépôt de la demande) ou à la baisse, lorsqu'un candidat a refusé un logement sans motif valable. Le demandeur peut néanmoins faire appel de cette sanction devant la commission logement de la ville de Rennes. Il faut noter que le nombre de points affecté à son dossier et *a fortiori* son évolution dans le temps ne sont pas notifiés au demandeur même si l'existence du système de pondération est portée à sa connaissance.

Un délai de 6 mois est imposé à toute demande avant qu'elle puisse être prise en compte pour une attribution, sauf dans le cas de personnes inscrites dans un parcours d'insertion et reconnues prioritaires par la commission.

>>>

2^e temps : à chaque libération de logement, l'outil informatique édite une liste hiérarchisée des candidatures correspondantes

Lorsqu'un logement des cinq bailleurs présents sur l'agglomération rennaise se libère, sa disponibilité apparaît dans le fichier commun de la demande développé sous le logiciel Imhoweb. S'il s'agit d'un logement du contingent ville ou État, le service habitat de la ville est chargé de proposer un candidat.

L'outil permet en fonction des caractéristiques de l'offre locative sociale disponible (un logement), d'établir une liste hiérarchisée de 500 demandeurs à partir de laquelle on détermine un candidat-titulaire et deux suppléants qui cumulent le plus grand nombre de points. Si le taux d'effort est manifestement incompatible avec les ressources du ménage, c'est le dossier affecté du plus grand nombre de points immédiatement inférieur qui fera l'objet d'un envoi au bailleur. L'agent vérifie par ailleurs que le demandeur n'ait pas d'obligation en matière de préavis incompatible avec la date de disponibilité du logement proposé.

Avantages :

L'affectation d'un demandeur à un logement libéré s'effectue en temps quasi réel (pas de vacance) et sur la base de critères transparents partagés par les services de la ville et les bailleurs.

L'adéquation entre l'offre et la demande de logement est seulement « semi-automatisée » et le facteur humain n'est pas gommé : les agents du service logement vérifient que le taux d'effort du ménage est compatible avec ses ressources.

Les plans départementaux (PDALPD) et accords collectifs visent à faire prendre en compte la *priorité* sociale par les bailleurs et réservataires.

► **Les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) doivent évaluer les besoins prioritaires et préciser les modalités d'implication des différents réservataires dans leur mise en œuvre¹⁶.**

La loi Besson indique que le PDALPD précise, à partir de l'évaluation des besoins et des règles fixées par le code de la construction, les personnes prioritaires et qu'il définit « les principes propres à améliorer la coordination des attributions prioritaires de logements ». Le décret d'application¹⁷, après avoir rappelé la vocation du contingent préfectoral, stipule que le plan précise les conditions dans lesquelles les droits de réservation des autres réservataires contribuent au logement des personnes prioritaires.

► **Les accords collectifs départementaux fixent à chaque bailleur social des objectifs annuels d'attribution aux ménages prioritaires¹⁸.**

L'accord est signé pour 3 ans entre le préfet et chaque organisme ayant du patrimoine locatif social dans le département. Il fixe des objectifs quantifiés d'attribution de logements aux personnes connaissant des difficultés économiques et sociales et notamment aux personnes et familles relevant du PDALPD, ainsi que les moyens d'accompagnement qui seront mis en œuvre.

Lorsqu'un organisme refuse de signer l'accord le préfet peut lui désigner des ménages à loger ; l'attribution s'impute alors sur le contingent du préfet. En cas d'engagement non tenu, le préfet peut attribuer des logements correspondant à l'accord (après consultation des maires). Il peut aller jusqu'à la nomination d'un délégué spécial chargé d'attribuer les logements au nom de l'organisme. Dans la pratique il y a deux grands modes de fonctionnement :

- soit l'accord définit les caractéristiques des publics et l'organisme rend compte *a posteriori*,
- soit l'accord renvoie le choix des bénéficiaires à une instance ad hoc.

La mise en œuvre de ces accords collectifs se heurte aux limites suivantes.

- Les objectifs quantitatifs sont généralement faibles par rapport à la réalité des publics prioritaires.
- Le préfet n'utilise pas ses prérogatives en cas de non respect des objectifs.
- Les attributions sont souvent uniquement sur le contingent préfectoral. Elles n'ont alors que peu d'intérêt, sauf là où le préfet ne gère pas son contingent.

► **Les accords collectifs intercommunaux s'appuient sur la mise en place d'une commission de coordination des attributions prioritaires¹⁹.**

La possibilité a été ouverte par la loi ENL²⁰ aux EPCI ayant un Programme local de l'habitat adopté de passer un accord collectif intercommunal avec les bailleurs intervenant sur leur territoire. Il doit être agréé par le préfet et se substitue, sur le territoire de l'EPCI, à l'accord départemental.

Cet accord obéit aux mêmes principes que l'accord collectif départemental : il fixe des engagements annuels et définit des moyens d'accompagnement. Il comporte en plus la création d'une commission de coordination. Introduite par le législateur à partir de bonnes pratiques locales, cette commission présente l'intérêt de rassembler l'ensemble des acteurs concernés pour permettre l'examen au cas par cas des situations les plus difficiles et rechercher la solution la mieux adaptée.

Extrait L.441-1-1 du CCH

« L'accord collectif intercommunal prévoit la création d'une commission de coordination présidée par le président de l'établissement public de coopération intercommunale. Cette commission est composée du représentant de l'État dans le département, des maires des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale, de représentants des bailleurs sociaux présents dans le ressort territorial de l'établissement public de coopération intercommunale, de représentants du département, de représentants de tout organisme titulaire de droits de réservation et de représentants des associations agréées

16 Article 4 de la loi du 31 mai 1990.

17 Décret 2009-1688 du 29 novembre 2007.

18 L.441-1-2 et 1-3.

19 L.441-1-1.

20 Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées qui œuvrent dans le département. Cette commission a pour mission d'examiner les dossiers des demandeurs de logement social concernés par l'accord collectif intercommunal. Sans se substituer aux décisions des commissions d'attribution prévues à l'article L. 441-2, la commission de coordination émet des avis quant à l'opportunité d'attribuer un logement dans le parc social situé dans le ressort territorial de l'établissement public. La commission se dote d'un règlement intérieur. »

Une pratique intéressante : la « CASAL » de la Communauté urbaine de Brest (Commission d'accompagnement social et d'accès au logement)

La Conférence intercommunale du logement de la communauté urbaine de Brest est à la fois l'outil de l'élaboration et de la mise en œuvre du PLH, et l'instance locale du PDALPD. Elle rassemble l'ensemble des acteurs (publics, privés, sociaux, associatifs...) et se réunit en séance plénière trois à quatre fois par an.

La CASAL est l'une des sept commissions constituées au sein de cette Conférence intercommunale. Son rôle est d'assurer la mise en œuvre du droit au logement. Elle reçoit des dossiers adressés par les travailleurs sociaux ou les bailleurs sociaux.

La CASAL fait soit une orientation, soit une attribution. Les réponses sont de type : CHRS²¹, logement temporaire, habitat adapté, maisons relais, AIVS²², FJT²³, CADA²⁴, logement HLM. La CASAL a délégation du FSL²⁵ pour attribuer les mesures ASLL (accompagnement social lié au logement).

Pour l'habitat adapté et le PLAI, la commission désigne les attributaires. Lorsque la personne relève d'un logement social ordinaire, la CASAL oriente la demande vers un bailleur (au besoin avec une mesure d'ASLL), charge à lui de chercher le logement qui convient.

>>>

Elle comporte quatre sous-commissions :

Delta = concerne des relogements avec accompagnement social (mensuelle).

Alfa = mission identique que Delta, mais spécifique pour les jeunes.

Lambda = mise en place d'un accompagnement social sans relogement (mensuelle).

Oméga = concerne les situations les plus difficiles, qu'on ne sait pas régler par les outils ordinaires (trimestrielle).

2.2.1.c - 3^e étape : L'attribution réintègre le demandeur comme acteur du processus

La commission d'attribution introduit une transparence tardive dans le processus d'attribution.

Chaque organisme de logement locatif social met en place une commission d'attribution, qui rend compte au conseil d'administration une fois par an. Siègent avec voix délibérative :

- six membres désignés par le conseil d'administration, qui élisent en leur sein un président,
- le maire de la commune des logements attribués ou son représentant, il dispose d'une voix prépondérante en cas d'égalité.

Siègent avec voix consultative :

- un représentant des associations d'insertion,
- des représentants des EPCI et des maires d'arrondissement pour les logements concernant leur territoire,
- à sa demande, le préfet ou son représentant, membre du corps préfectoral²⁶.

La commission d'attribution est chargée d'attribuer nominativement chaque logement locatif. Elle examine toutes les propositions qui lui sont soumises, soit par le rés-

21 Centre d'hébergement et de réinsertion sociale.

22 Agence immobilière à vocation sociale.

23 Foyer de jeunes travailleurs.

24 Centre d'accueil pour demandeurs d'asile.

25 Fonds de solidarité logement.

26 L'exigence que le représentant de l'État soit membre du corps préfectoral contribue à en limiter la pratique...

vataire, soit par les services du bailleur. Elle doit notifier et motiver ses rejets. La commission d'attribution est en charge du respect de la mixité sociale et des priorités sociales.

Art. R. 441-3²⁷

« Les commissions d'attribution prévues à l'article L. 441-2 procèdent à l'attribution des logements en veillant à la mixité sociale des villes et quartiers selon les critères et au bénéfice, notamment, des demandeurs prioritaires définis aux articles L. 441-1, L. 441-1-1 et L. 441-1-2 ainsi qu'au bénéfice des personnes visées au plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. Sauf en cas d'insuffisance du nombre des candidats, les commissions examinent au moins trois demandes pour un même logement à attribuer. »

On observe différentes pratiques entre les réservataires et la commission de l'organisme.

- Le réservataire envoie plusieurs candidatures et laisse la commission d'attribution définir l'ordre dans lequel elle les retient.
- Le réservataire envoie un candidat, ou des candidats dans un ordre à respecter : la commission d'attribution ne peut alors retenir le deuxième qu'en prononçant le rejet du premier.
- Le réservataire désigne les ménages prioritaires et laisse à la commission d'attribution le soin de les positionner sur le logement le mieux approprié.
- Certains règlements de commission prévoient qu'en cas d'urgence sociale, ou pour éviter une vacance de logement, le service est autorisé à prononcer des attributions qui seront ratifiées *a posteriori* par la commission.

Une pratique intéressante : la commission d'attribution de Sarthe Habitat (OPAC de la Sarthe)

La commission d'attribution de Sarthe Habitat procède en deux temps.

>>>

1^{er} temps : l'examen et la classification des demandes

La commission d'attribution se réunit chaque mois dans chacune des six agences territoriales en « commission d'examen des demandes ».

Elle examine toutes les demandes reçues sur le secteur dans le mois précédent, qu'elles aient été enregistrées par Sarthe Habitat ou par un autre bailleur (fichier unique) et elle affecte à chaque demande un « code de priorité » : de P1, pour les demandes à satisfaire en urgence, jusqu'à P9, pour les demandes *a priori* irrecevables.

2^e temps : l'attribution des logements

Lorsqu'un logement se libère, le service propose son affectation à des candidats dans le respect de la classification.

La commission est alors consultée par voie informatique.

Avantages :

- Le véritable travail de sélection, qui consiste à hiérarchiser les demandes, est réalisé par la commission elle-même, selon une grille de classification qui prend en compte les priorités du code de la construction et l'accord collectif.
- La commission contrôle la phase d'affectation nominative du logement, dans laquelle doivent intervenir également la nécessité de la bonne adéquation logement/ménage et du respect de la mixité sociale. Cependant le travail préalable de hiérarchisation permet d'envisager des modalités allégées.
- Tout demandeur qui n'entre pas dans les critères de validité se voit notifier un rejet dans un délai très court (et il peut le contester le cas échéant).
- Lorsque la commission détecte des demandes jugées *a priori* « irrecevables » en raison par exemple de problèmes de comportement ou d'impayés de mauvaise foi, une solution adaptée est recherchée en lien avec les services sociaux (mise en place d'un accompagnement, recherche d'un habitat adapté...).

27 Décret 2007-1677 du 28 novembre 2007.

L'offre de logement : proposition ou mise en demeure d'accepter ?

Le processus ne s'arrête pas à la décision de la commission d'attribution. L'offre permet au demandeur de « reprendre la main » puisqu'il lui appartient d'accepter ou de refuser le logement proposé. L'article R.441-10 précise qu'elle doit comporter un délai de réponse qui ne peut être inférieur à 10 jours, un défaut de réponse dans ce délai étant considéré comme un refus. Le refus du demandeur ne met pas fin à la demande et il n'est pas un motif de radiation. La question se pose par contre de savoir s'il peut faire perdre à la demande son rang de priorité. Les textes sont muets sur ce point.

Les pratiques sont évidemment différentes selon le contexte. La question ne se pose pas dans les secteurs détendus, où les bailleurs peinent parfois à trouver des locataires. Ailleurs, la tendance est de considérer comme « moins prioritaire » la demande d'une personne qui a fait un refus. À Rennes, où les demandes sont hiérarchisées en fonction d'une cotation, les personnes qui refusent un logement se voient opérer une réduction de leurs points de priorité, sauf à contester la décision devant la commission de la Ville, en faisant reconnaître leur motif de refus comme valable.

En ce qui concerne le recours amiable du DALO, on peut noter que le 1^{er} alinéa du II de l'article L.441-2-3, qui concerne les demandeurs en délai anormalement long, ne vise que la personne qui n'a reçu « aucune réponse adaptée en réponse à sa demande », ce qui laisse sous-entendre qu'une seule offre adaptée refusée par le demandeur lui ferait perdre sa possibilité de recours. L'expression n'est

pas reprise dans le 2^e alinéa, qui concerne les demandeurs entrant dans les critères de priorité, mais il est fait par contre mention de la « bonne foi » du demandeur. Il appartient dès lors à la commission de médiation d'apprécier, au cas par cas, si la personne qui fait recours bien qu'ayant refusé préalablement une offre de logement doit être considérée comme étant de bonne foi.

En ce qui concerne le recours contentieux, la loi précise qu'il est ouvert au demandeur reconnu par la commission de médiation comme prioritaire et devant être logé d'urgence et qui n'a pas reçu une offre de logements tenant compte de ses besoins et de ses capacités. Il semble clair dans ce cas que le fait de refuser une offre de logement, sans motif valable, suffirait à faire rejeter le recours.

Le cas particulier de l'attribution des logements PLS²⁸

Les textes ne font pas de différence entre le PLS et les autres logements locatifs sociaux du point de vue des procédures d'attribution, y compris en matière de critères de priorité.

Dans la pratique, les caractéristiques des logements PLS font qu'ils sont attribués soit à des étudiants (programmes dédiés) soit à des demandeurs qui ne sont pas inscrits depuis longtemps sur les fichiers. Ce sont des demandeurs qui ont d'autres options possibles, et les bailleurs ont parfois du mal à trouver les candidats dans leurs fichiers.

L'offre PLS est encore marginale mais les objectifs de programmation devraient conduire à une augmentation significative.

28 Prêt locatif social (logement social intermédiaire).

Les locataires HLM ont droit au maintien dans les lieux, mais le plus souvent envie de mobilité

Les locataires de logements locatifs sociaux bénéficient du droit au maintien dans les lieux. Cette règle n'a pas empêché le logement locatif social de jouer un rôle d'étape dans les parcours résidentiels pendant des décennies, car le départ vers d'autres parcs s'inscrit dans la logique des parcours de vie, en particulier lorsqu'interviennent des évolutions familiales et professionnelles ; il correspond à l'aspiration de beaucoup de locataires HLM. La réduction de ces départs constatée au cours des dernières années freine la fluidité du parc et suscite aujourd'hui des interrogations sur d'éventuels abus du recours à cette règle.

Le droit au maintien dans les lieux des locataires HLM est la règle... sauf exception.

Comme toute règle, le maintien dans les lieux comporte quelques limites qu'il convient de rappeler. Le chapitre 1^{er} de la loi du 1^{er} septembre 1948, applicable aux locataires HLM, précise que n'ont pas droit au maintien dans les lieux les personnes (article 10, 2^e et 7^e) :

- « *Qui n'ont pas occupé effectivement par elles-mêmes les locaux loués ou ne les ont pas fait occuper par les personnes qui vivaient habituellement avec elles et qui sont, soit membres de leur famille, soit à leur charge. L'occupation doit avoir duré huit mois au cours d'une année de location, à moins que la profession, la fonction de l'occupant ou tout autre motif légitime ne justifie une occupation d'une durée moindre. [...].* »
- « *Qui, à Paris, dans un rayon de 50 kilomètres de l'emplacement des anciennes fortifications de Paris et dans les communes dont la population municipale est égale ou supérieure à 10000 habitants ne remplissent pas*

à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la signification du congé les conditions d'occupation suffisante fixées en application de l'article 327 du code de l'urbanisme et de l'habitation.

Ces dispositions pourront être rendues applicables aux communes non visées ci-dessus par décret pris sur le rapport de la construction.

Pour l'application des conditions susvisées, l'occupation des locaux doit être appréciée compte non tenu de la ou des pièces régulièrement sous-louées et des occupants de ces pièces.

La diminution du nombre des occupants par suite de mariage ou de décès ne pourra être invoquée qu'à l'expiration d'un délai d'un an à compter de ce mariage ou de ce décès. »

Les normes de sous-occupation actuellement applicables pour faire résilier un bail au motif de la sous-occupation résultent de l'article R.641-4 du CCH : peut être considéré comme insuffisamment occupé un logement comportant un nombre de pièces habitables supérieur de plus de deux au nombre d'occupants, soit par exemple un T5 pour deux personnes ou un T4 pour une personne seule. Dans la pratique, cette possibilité n'est pas utilisée.

Sous-peuplement et surpeuplement dans le parc locatif social

Les statistiques qui rendent compte du sous-peuplement et du surpeuplement ne se fondent pas sur les critères de la réglementation.

>>>

Selon l'indicateur actuellement utilisé par l'Insee, le taux de logements en sous-peuplement « prononcé » est de 13% dans le parc HLM contre 22% dans l'ensemble des résidences principales. Sont comptabilisés comme « sous-peuplés » :

- les logements de type 4 occupés par des personnes seules ou des couples sans enfant ;
- les logements de type 5 occupés par des personnes seules ou des couples, sans enfant ou avec 1 enfant ou 2 enfants de même sexe ou de moins de 7 ans ;
- les logements de type 6 occupés par des personnes seules ou des couples jusqu'à 3 enfants.

Le surpeuplement concerne 16% des logements locatifs sociaux.

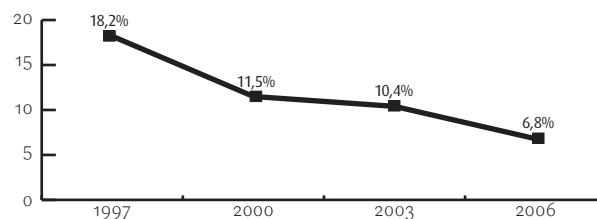
Deux documents récemment publiés par l'Insee³⁰ ont chiffré le peuplement selon de nouveaux indicateurs qui font apparaître un taux de sous-peuplement prononcé HLM de 17% ou de 21% (2 indicateurs différents sont envisagés) contre 31% et 42% dans l'ensemble des résidences principales. Il s'agit de critères plus exigeants puisque le T3 occupé par une personne seule est considéré comme en sous-peuplement prononcé.

Pour ce qui est du contrôle de l'occupation effective il faut noter que si les gardiens disposent généralement d'une bonne connaissance de la situation, il n'est pas toujours aisé de recueillir les éléments de preuve permettant de démontrer qu'un logement est occupé moins de 8 mois par an.

Le nombre de ménages en dépassement de ressources a diminué, en partie au moins du fait de la revalorisation des plafonds.

Évolution de la part des locataires dont les revenus sont supérieurs aux plafonds PLUS

Source : enquêtes OPS de 1997 à 2006



Le taux de ménages locataires HLM qui dépassent les plafonds de ressources PLUS a fortement diminué au cours des dernières années. Toutefois il convient d'être prudent sur l'explication de cette diminution : les plafonds de ressources, indexés sur le SMIC, ont augmenté plus vite que la moyenne des revenus. Un léger décalage entre le rythme d'évolution des plafonds et celui des revenus suffit à faire franchir le seuil à un nombre important de ménages, car la majorité des dépassements est faible.

Parmi les 6,8% de ménages au dessus des plafonds en 2006 :

- 4,3% dépassaient de moins de 20% ;
- 1,4% dépassaient entre 20 et 40% ;
- 0,5% dépassaient entre 40 et 60% ;
- 0,5% dépassaient de plus de 60%.

Le dépassement des plafonds ne signifie pas forcément que les ressources ont augmenté. Il résulte fréquemment d'un changement de situation familiale. Un ménage provincial avec 2 enfants peut se voir attribuer un logement avec 3 500€ de salaires mensuels. Si ses revenus restent constants, il dépassera le barème de 15% au départ de l'ainé et de près de 40% lorsque les 2 enfants auront quitté le domicile parental.

30 Christelle Minodier – vers une nouvelle mesure de l'intensité de peuplement des logements et Alain Jacquot – L'occupation du parc HLM : éclairage à partir des enquêtes logement de l'Insee.

31 Zones de revitalisation rurale et Zones urbaines sensibles.

Si les locataires dont les ressources viennent à dépasser les plafonds continuent à bénéficier du droit au maintien dans les lieux, ils peuvent par contre être assujettis au paiement d'un supplément de loyer de solidarité. Ce « surloyer », antérieurement applicable dès lors que les ressources dépassaient de 60% le plafond, l'est désormais à partir de 20% de dépassement suite à la loi ENL. En sont cependant exclus les locataires des ZRR et des ZUS³¹. La loi ENL a également prévu qu'un programme local de l'habitat (PLH) puisse fixer, après avis conforme du préfet, des zones géographiques où le surloyer ne s'applique pas. Une dérogation au surloyer est également possible dans le cadre des conventions globales de patrimoine, et sous réserve du respect le cas échéant des PLH.

Il est à noter que le dépassement est à apprécier au regard des plafonds applicables au logement concerné, qui peuvent être ceux du PLAI, du PLUS ou du PLS.

Le montant du surloyer est obtenu en multipliant la surface du logement par un coefficient de dépassement du plafond de ressources et un montant par m² habitable, fixés par décret en fonction des zones géographiques. Le total (loyer + surloyer) est plafonné à 25% des ressources, ce plafond pouvant être porté jusqu'à 35% par le PLH.

Le nouveau décret qui est annoncé va augmenter significativement la valeur du surloyer, en particulier sur les zones de marché tendu, où le différentiel entre les loyers HLM et les loyers du secteur privé est considérable. Le but poursuivi est, en rapprochant le loyer du locataire HLM du niveau du marché, de l'inciter à libérer son logement.

Les locataires HLM sont nombreux à vouloir changer de logement sans quitter le logement locatif social.

On estime cette demande de « mutation » à environ 30% de l'ensemble, ce qui est un signe de la difficulté à opérer des parcours vers l'extérieur du logement locatif social. Les motifs peuvent être divers : changement de lieu de travail, évolution de la composition familiale, ou simple souhait d'accéder à un logement de meilleure qualité ou situé dans un meilleur environnement.

Rien dans la réglementation ne prévoit un traitement différent pour le locataire HLM qui souhaite changer pour un autre logement locatif social, que ce soit auprès du même ou d'un autre bailleur. Il doit donc s'inscrire selon les mêmes règles et procédures que les autres demandeurs.

L'application stricte des règles d'attribution peut faire obstacle à la satisfaction de la demande de mutation. Lorsque le logement du demandeur fait l'objet d'une réservation, il est parfois renvoyé par le bailleur vers le réservataire, au motif que c'est ce dernier qui récupèrera le logement qui sera libéré. Mais le demandeur de mutation n'entre plus forcément dans les critères de priorité du réservataire. D'une façon générale il n'entre que rarement dans les critères de priorité sociale. Pourtant, la satisfaction d'un demandeur de mutation n'est pas concurrente – au moins quantitativement – de celle d'un « primo-demandeur » puisqu'elle libère un logement. Aussi convient-il de s'interroger sur la pertinence d'un traitement non différencié.

Certains bailleurs s'efforcent de faciliter les mutations internes à l'intérieur de leur parc, autant pour favoriser la bonne adéquation entre taille des logements et taille des familles que pour fidéliser une clientèle. D'autres sont plus frileux, considérant d'abord les coûts de gestion induits par la réattribution de logements.

Une pratique intéressante : la gestion des mutations dans le parc locatif social parisien

Faciliter les demandes de mutation des locataires en mutualisant les contingents de la ville et de la préfecture

En 2006, le taux de rotation des logements réservés à la ville de Paris a atteint 4,1%, son plus bas niveau depuis 1995 pour un nombre d'attributions de 12 700 contre 14 400 en 2005.

Sur les 110 000 demandeurs inscrits au 31 décembre 2006, 16% résident déjà dans le parc social et souhaitent changer de logement.

>>>

Devant la part non négligeable de ménages locataires HLM souhaitant changer de logement et le faible taux de rotation dans le parc parisien, la ville avait déjà mobilisé son contingent propre afin de débloquer la situation de ces ménages et satisfaire leur vœu de mobilité. 650 mutations ont été réalisées sur le contingent municipal en 2006, soit 16% du volume des attributions.

Depuis le mois d'avril 2007, la Préfecture de Paris, sur proposition de la ville, a accepté de mutualiser son contingent avec celui de la ville afin de démultiplier les possibilités de mutation au sein du parc parisien. Ainsi les bailleurs parisiens peuvent proposer un logement du contingent ville à un demandeur de mutation occupant un logement de la Préfecture (quelle que soit sa typologie) et réciproquement. L'échange se fait néanmoins pour un tour unique, c'est-à-dire que les conventions de réservation des logements ne sont pas modifiées pour autant.

Favoriser la bonne adéquation du ménage à la taille du logement et lutter contre la sous-occupation dans une situation de crise du logement.

Les demandes de mutation ne relèvent pas uniquement de demandes de confort (logement plus grand, environnement plus agréable). Elles concernent également les ménages endettés pour lesquels la commission FSL accorde des remboursements de dette en contrepartie d'une mutation pour un logement moins onéreux. Il y a également des demandes à caractère d'urgence, émanant de locataires victimes de violence dans leur quartier, ou de personnes frappées par la maladie ou le handicap.

Au-delà des demandes exprimées par les locataires, la Préfecture comme la Ville de Paris souhaitent diminuer la sous-occupation des logements et récupérer des grands logements pour les familles. En effet, le taux de rotation des logements de type 4 et plus est d'à peine 1%.

>>>

La ville de Paris et la Préfecture incitent les bailleurs à faciliter les mutations de leurs locataires en situation de sous-occupation vers des logements plus petits. Ils leur ont donc suggéré de mettre en place certaines contreparties pour le locataire acceptant un logement plus petit : il s'agit du maintien du même prix au mètre carré, et de mesures d'accompagnement (prise en charge des frais de déménagement ou transfert du dépôt de garantie).

Pour le moment, seuls les opérateurs qui dépendent de la ville de Paris (OPAC, SIEMP, RIVP...) ont mis en œuvre ces principes. Certains offrent une aide au déménagement d'un montant de 1 000 € pour les personnes âgées.

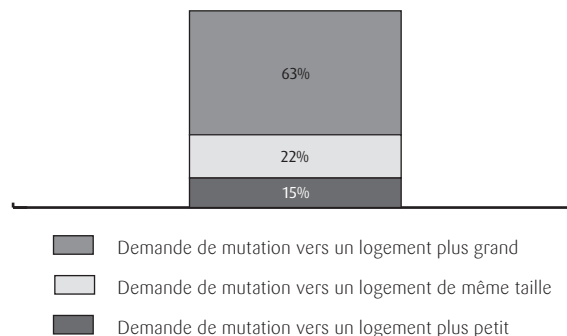
L'optimisation de l'occupation du parc locatif social peut se heurter aux aspirations des locataires, mais aussi à la structure du parc.

Lors de l'attribution des logements, le bailleur veille à assurer la meilleure adéquation entre la taille du logement et celle du ménage. Au bout de quelques années cependant, la vie peut avoir fait évoluer sensiblement la composition du ménage locataire.

La sur-occupation pose problème au locataire qui, sauf exception, exprimera une demande de mutation. La sous-occupation n'est par contre pas forcément vécue comme telle, car elle correspond à davantage de confort, au moins tant que le loyer reste supportable.

Logements recherchés en 2006 par les demandeurs logés dans la parc social francilien

Source : Observatoire du logement social - enquête IAURIF



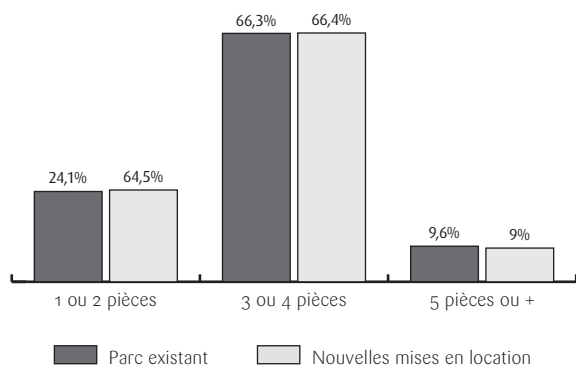
Ces chiffres, qui ne traitent pas des localisations demandées, montrent que les demandes émanant des locataires en place ne peuvent que très partiellement être satisfaites par des dispositifs d'échange.

La situation peut cependant être sensiblement différente selon les territoires, et il faut prendre en compte l'évolution générale de la demande : celle-ci émane de plus en plus de petites cellules familiales. À Rennes, seuls 33% des ménages demandeurs comprennent des enfants. Les personnes seules sans enfant à charge représentent 57% de la demande.

La politique de mutation doit donc intégrer le contexte, tant des caractéristiques du parc, que de celles des ménages occupants et demandeurs. Le parc, dont la plus grande partie a été construite à une époque de forte demande familiale, est par nature rigide. Il est d'ailleurs surprenant de constater, au moins au niveau national, que la typologie des logements locatifs sociaux construits reste identique à celle du parc existant.

Typologie comparée du parc existant et de la production 2006

Source : EPLS



Les HLM peuvent aussi être des acteurs efficaces pour conduire leurs locataires vers l'accession à la propriété.

Le mouvement HLM réalise et vend chaque année 15 000 logements d'accession sociale à la propriété et les engagements pris dans le cadre de la convention

passée avec l'État le 18 décembre 2007 prévoient d'accentuer cette production. Les organismes vendent également chaque année des logements locatifs sociaux à des locataires.

Certains organismes, en partenariat avec les collectivités territoriales développent des programmes d'accession proposés de façon préférentielle aux locataires HLM. Il y a là un moyen, dans un contexte où le marché ne le permet plus, de redonner des possibilités d'accès à la propriété à des ménages modestes. L'aide ainsi apportée à des accédants à la propriété trouve, dans ce type de pratique, le moyen de servir également le droit au logement de ménages plus défavorisés puisqu'elle contribue à rendre disponible des logements locatifs sociaux.

La vente de logements locatifs sociaux à leurs occupants, si elle peut également répondre au désir d'accession de certains locataires et s'inscrire dans des politiques locales de l'habitat, présente l'inconvénient de ne pas libérer de place mais, au contraire, de produire, au moins dans un premier temps, une diminution du parc locatif disponible.

Une pratique intéressante : l'accession sociale ciblée à Nanterre

La ville de Nanterre a entrepris de réaliser des opérations d'accession sociale à la propriété proposées prioritairement aux locataires HLM afin de permettre la fluidité des parcours et de libérer des places dans le parc locatif social.

Une partie de ces opérations est financée en prêt social location-accession (PSLA). Le prix des opérations est de l'ordre de 2 900 €/m², soit 25% de moins que le prix du marché. La Ville subventionne la surcharge foncière. Par ailleurs le Conseil Général des Hauts de Seine double le montant du prêt à taux zéro pour les familles avec enfants.

En contrepartie de son aide, la Ville impose une clause anti-spéculative qui prévoit la restitution de la plus-value à la commune en cas de revente avant 7 ans.

>>>

Les critères imposés aux candidats sont :

- de travailler ou d'habiter sur la commune ;
- d'être primo-accédant ;
- de respecter des plafonds de ressources.

Une priorité est accordée aux locataires du parc locatif social.

Les accédants sociaux ont un revenu médian de 2 600 € par mois et un apport personnel médian de 46 000 €. Leur taux d'effort moyen est de 29% pendant 20 ans.

Observation : les opérations d'accession sociale atteignent leur objectif puisque 100% des ménages concernés sont des locataires du parc social alors que ce taux n'est que de 5% sur les opérations libres.

2.3

Propositions pour un logement locatif social plus transparent, favorisant les parcours résidentiels

C'est à partir des cinq exigences posées au 1^{er} chapitre que le Haut comité s'est interrogé sur les évolutions à apporter dans la gestion de l'attribution des logements locatifs sociaux et le développement des parcours résidentiels :

- assurer la transparence des attributions ;
- appliquer les priorités sociales définies par la loi ;
- prendre en considération le demandeur ;
- promouvoir la mixité sociale à l'intérieur du parc locatif social ;
- assurer la fluidité des parcours.

Il l'a fait en prenant en considération la diversité des contextes locaux dans lesquels interviennent les bailleurs sociaux :

- Diversité quant au rapport entre offre et demande. Si le cas le plus fréquent est aujourd'hui celui où la deuxième excède largement la première, il est des départements où certains logements peinent à trouver preneurs.
- Diversité des pratiques qui se sont développées localement. Il en est de mauvaises qui respectent à la lettre la réglementation tout en permettant un fonctionnement des plus opaques. Il en est de très bonnes qui peuvent paraître aux frontières de la réglementation mais sont en réalité en avance sur les objectifs qui la sous-tendent.
- Diversité des acteurs locaux et de leur niveau d'implication dans les processus d'attribution. Sur certains territoires ce sont les collectivités locales qui ont été à l'initiative et pilotent le dispositif. Sur d'autres ce sont les bailleurs qui se sont organisés eux-mêmes, État et collectivités apportant leur soutien.

La philosophie qui sous-tend les propositions ci-après est celle de l'exigence sur les principes et de la souplesse sur les modalités d'application. Leur mise en œuvre nécessitera de la part des services de l'État un travail d'incitation, d'accompagnement et de contrôle plutôt que la rédaction de nouveaux textes et de nouvelles circulaires.

1^{er} axe : garantir l'équité dans la gestion de la demande et de l'attribution des logements locatifs sociaux

Proposition n° 1

Mettre en place, dans chaque département et, chaque fois que possible, dans les agglomérations, une gestion commune de la demande pour l'ensemble des bailleurs sociaux et des réservataires, comprenant :

- un dossier unique de demande,
- un fichier commun de l'ensemble des demandes,
- un service chargé de l'information des demandeurs.

Tout demandeur qui le souhaite doit pouvoir être reçu dans un lieu neutre pour obtenir des informations et des conseils en vue de l'établissement de sa demande. Il doit être informé des critères de priorité et des procédures de décision. Une seule démarche doit lui permettre d'être assuré de la bonne prise en compte de sa demande.

Les modalités d'organisation sont à définir au niveau local.

Il est souhaitable que le préfet ait la possibilité d'agréer pour recevoir et enregistrer les demandes un organisme autre que ceux prévus par la loi, et notamment : une ADIL³², un GIP³³, une association inter-organismes.

Proposition n° 2

Faire du numéro unique départemental d'enregistrement un outil commun de connaissance de la demande.

Le dispositif de numéro unique doit permettre de rassembler des données permettant de connaître la demande, quantitativement et qualitativement, au niveau local et au niveau national.

32 Association départementale d'information sur le logement.

33 Groupement d'intérêt public.

Proposition n° 3

Exiger de tout réservataire, et du bailleur social pour les logements non réservés, la mise en place d'un dispositif transparent de sélection des candidats comportant :

- **une grille de hiérarchisation des demandes,**
- **une instance interne de validation de la sélection des candidats proposés à l'attribution.**

C'est en amont de la commission d'attribution que se fait l'essentiel du choix des candidats, dans les services ou les instances qui sélectionnent le ou les candidats qui seront proposés pour un logement. C'est donc dès ce niveau là qu'il convient de faire en sorte que la sélection soit opérée de façon transparente.

La hiérarchisation des demandes pourra s'appuyer sur des systèmes de classification ou de points. Ceux-ci devront d'abord intégrer les critères de priorité du code de la construction et de l'habitation, et permettre ensuite la prise en compte d'autres critères, tels que l'ancienneté de la demande.

Les systèmes de hiérarchisation pourront être définis au niveau de chaque réservataire ou organisme. Il est cependant souhaitable, sur un territoire donné, qu'ils fassent l'objet d'une coordination pour en faciliter la cohérence et l'appropriation par les demandeurs et l'ensemble des acteurs. Ils pourraient par exemple comprendre une base commune qui serait modulée par chaque réservataire ou organisme.

Proposition n° 4

Renégocier les accords collectifs départementaux en fonction des besoins révélés par le DALO, et garantir leur respect.

La mise en œuvre du DALO va révéler des besoins qui doivent être pris en compte dans les accords collectifs. Ceux-ci doivent mettre en jeu l'ensemble des contingents. Le préfet doit user des pouvoirs dont il dispose pour assurer la mise en œuvre effective de ces accords.

Proposition n° 5

Développer les commissions de coordination d'agglomération et assurer leur liaison permanente avec les commissions de médiation.

Mises en place depuis plusieurs années dans certaines agglomérations pilotes, les commissions de coordination constituent une « bonne pratique » qui a été introduite par la loi ENL comme point d'appui des accords collectifs intercommunaux. Elles permettent une concertation entre l'ensemble des bailleurs et des acteurs locaux sur la réponse à apporter, en termes de logement et le cas échéant d'accompagnement, aux ménages prioritaires.

Le travail effectué par les commissions de coordination doit permettre de régler ces situations en amont du recours à la commission de médiation. Il convient d'assurer la bonne articulation entre ces instances en organisant l'échange d'information sur les demandeurs et sur les décisions.

Proposition n° 6

Tout rejet prononcé pour motif de mixité sociale doit être accompagné d'un engagement à faire une autre offre dans les 3 mois.

La mixité sociale est un objectif collectif indispensable. Elle justifie de réorienter certaines candidatures vers des quartiers ou des groupes immobiliers plus appropriés. Elle ne peut pas conduire à refuser à certains ménages l'accès au logement social, ni à le différer de façon significative.

Ce sont les commissions d'attribution qui sont les mieux placées pour apprécier l'opportunité de l'affectation d'un logement à un candidat au regard du principe de mixité sociale. Leur décision sera facilitée si elles s'appuient sur cette règle simple : un rejet au motif de la mixité ne peut être prononcé que si le bailleur est en mesure de faire une autre offre dans un délai de 3 mois.

Proposition n°7

Encourager les pratiques de délocalisation des contingents.

L'identification des logements réservés est souvent considérée par les réservataires comme la garantie de pouvoir s'assurer du respect de leurs droits. Elle introduit cependant une rigidité qui rend plus difficile la recherche de la mixité sociale par les commissions d'attribution. Elle handicape également la mobilité interne : un locataire qui souhaite changer de logement devant s'inscrire dans le jeu des réservataires.

Des pratiques plus souples existent et il convient de les encourager. On peut par exemple fonctionner en quota sur les flux de logements libérés.

Proposition n°8

Faire en sorte que tout demandeur puisse bénéficier de 3 offres de logement locatif social sans que son rang de priorité en soit pénalisé.

Il s'agit de laisser au demandeur le droit de refuser au moins deux demandes sans avoir à se justifier en fournissant un motif valable. Les trois propositions doivent s'entendre au niveau de l'ensemble des bailleurs et des réservataires. Elles s'appliqueraient à la procédure courante d'attribution et non aux offres consécutives aux décisions de la commission de médiation.

Si nécessaire, il conviendra d'adapter les modalités de gestion des offres pour que le fait de devoir faire successivement une même offre à plusieurs candidats avant qu'elle soit acceptée n'entraîne pas une période de vacance du logement.³⁴

On peut noter par ailleurs que la facilitation des mutations internes serait un élément de nature à favoriser l'acceptation d'une offre locative par le candidat.

2^e axe : Redonner aux locataires HLM des possibilités de parcours résidentiel

Proposition n°9

Donner mission aux organismes d'assurer à leurs locataires la possibilité d'un parcours résidentiel, dans le respect du droit au maintien dans les lieux.

L'État et l'Union sociale pour l'habitat ont signé un accord aux termes duquel le mouvement HLM s'engage notamment à favoriser les parcours résidentiels. Le principe d'un rendez-vous périodique avec le locataire et d'un « dossier de mobilité résidentielle » a été retenu.

Il paraît souhaitable qu'un tel engagement soit décliné organisme par organisme sur la base d'objectifs quantitatifs fixés localement, en fonction des spécificités des différents territoires. Le partenariat des collectivités territoriales devra être recherché afin d'accompagner les mesures prises.

La démarche doit reposer sur un travail d'information et le développement, par l'organisme HLM et avec le soutien de l'État et des collectivités, d'une capacité de proposition, tant à l'intérieur du parc, qu'à l'extérieur. Il convient d'éviter d'insécuriser les locataires en mettant en cause leur droit au maintien dans les lieux : le logement social ne doit pas devenir un logement temporaire, ni un logement avec un sous-statut. A travers le surloyer d'une part, l'application de l'article 10 de la loi du 1^{er} septembre 1948 d'autre part, l'État et les organismes HLM disposent des outils nécessaires pour mettre fin à des situations abusives.

³⁴ Il est possible par exemple de délivrer des permis de visite aux trois premiers candidats retenus par la commission d'attribution, tout en les informant de leur rang de priorité.

Proposition n° 10

Favoriser et traiter à part les demandes de mutation.

Il est indispensable que les mutations internes au parc social, y compris d'un organisme à l'autre, fassent l'objet d'un suivi statistique spécifique. De même que la demande doit clairement distinguer les personnes déjà locataires HLM des autres.

Les mutations à l'intérieur du parc n'ont pas d'impact quantitatif sur l'offre disponible pour les nouveaux demandeurs, et en particulier les ménages relevant du DALO. Par contre elles permettent de mieux adapter les logements à l'évolution des ménages locataires et de leur donner des perspectives de parcours. C'est pourquoi il convient de les encourager en développant les pratiques :

- de mise en commun des contingents de réservation,
- de non application systématique du loyer de relocation,
- d'aide au déménagement.

Proposition n° 11

Développer une offre d'accession sociale à la propriété dédiée aux locataires HLM.

Le développement de programmes d'accession sociale à la propriété proposés prioritairement à des locataires HLM constitue le moyen à la fois de permettre à ces locataires d'envisager un projet résidentiel qu'ils n'auraient pas pu réaliser autrement et de libérer des logements sociaux pour les demandeurs en attente. Elle ne peut se faire qu'en mobilisant l'ensemble des aides existantes et en y associant les collectivités locales.

La vente de logements locatifs sociaux peut être une des réponses s'inscrivant dans ce cadre. Cependant, dans un contexte d'insuffisance d'offre, elle doit être pratiquée avec une grande circonspection. Même si elle devait être compensée par la production de nouveaux logements, il convient en effet de prendre en compte le décalage de plusieurs années entre la perte d'un logement pour l'offre

locative sociale, laquelle intervient dès la décision de mise en vente, et la livraison effective des nouveaux logements. C'est pourquoi le Haut comité considère que la vente de logements locatifs sociaux doit faire l'objet d'un examen et d'une décision locale, prenant en compte la réalité du contexte et les exigences de la mise en œuvre du DALO.

Proposition n° 12

Cibler les opérations PLS de façon à les proposer prioritairement aux locataires HLM.

L'expérience montre que s'il y a, sur les territoires qui connaissent les marchés les plus tendus, une demande potentielle pour le PLS, il n'y a pas de listes d'attente³⁵. Les personnes qui recourent à cette offre gardent une capacité de choix avec le parc privé que n'ont pas les demandeurs de logement locatif social. C'est pourquoi il convient de prioriser plus fortement le logement PLUS et PLAI dans la production.

Le PLS peut par contre contribuer à la fluidité des parcours et à la libération de logements locatifs sociaux accessibles aux ménages défavorisés s'il est proposé prioritairement aux locataires qui sont dans le parc HLM et dont les revenus ont progressé.

A contrario il est inacceptable que des communes qui n'ont pas de logements locatifs sociaux et sont soumises à l'article 55 de la loi SRU satisfassent à leur obligation à travers le seul PLS. L'État doit leur imposer de commencer par la production de PLUS et de PLAI.

Proposition n° 13

Autoriser le déclassement et le reclassement de logements entre les différentes catégories de loyers en fonction des ressources des occupants.

Le loyer au m² des logements sociaux et le plafond de ressources applicable sont le plus souvent fixés programme par programme. Dans le cas du PLUS, ils peuvent être différenciés à l'intérieur d'un programme, mais ce classement reste fixé de façon définitive.

35 Sauf peut-être lorsqu'il finance du logement d'étudiants, qui constitue une spécificité.

La proposition vise à ce qu'un organisme qui constate qu'un locataire occupant un logement de catégorie PLUS a acquis des ressources du niveau PLS puisse lui proposer de rester dans son logement, moyennant un reclassement de celui-ci dans la catégorie PLS. En contrepartie, l'organisme devrait déclasser un autre logement, soit en faveur d'un locataire mis en difficulté par la baisse de ses revenus, soit pour permettre l'accueil d'un nouveau ménage. Elle pourrait permettre en particulier de baisser le loyer de certains logements du contingent préfectoral afin que le préfet puisse les utiliser dans le cadre du DALO.

Cette mesure pourrait être prise en compte dans le cadre du conventionnement global³⁶.

36 Pour mémoire : le comité de suivi du DALO propose de faire de la mixité sociale un des objectifs du conventionnement global.

3. Le DALO et la cohésion sociale confrontés au coût élevé du logement

3.1

**Le renchérissement du coût
du logement constitue
une difficulté dans la mise
en œuvre du DALO
et un facteur d'inégalité
sociale et territoriale**

On a assisté depuis vingt ans, mais particulièrement depuis 2000, à un renchérissement général du coût du logement : loyers, prix de vente dans l'ancien et dans le neuf, coûts de construction et de travaux. Même si la hausse devait marquer enfin une pause, voire, mais rien ne permet de l'affirmer, connaître un arrêt, le niveau atteint continuerait de représenter une difficulté dans la mise en œuvre du DALO.

La revalorisation du coût produit en effet un accroissement du nombre de ménages en difficulté d'accès ou de maintien dans le logement.

- Davantage de ménages se trouvent exposés au risque de l'expulsion parce que leurs loyers ou leurs mensualités d'emprunt sont devenus incompatibles avec leurs revenus.
- Davantage de ménages se tournent vers le logement locatif social faute de pouvoir accéder au marché, ce qui allonge les délais d'attente. Il convient de rappeler que les personnes dont la demande dépasse le délai fixé par le préfet peuvent dès à présent faire recours amiable auprès des commissions de médiation. Elles pourront accéder au recours contentieux, devant le tribunal administratif, à partir du 1^{er} janvier 2012, mais ceci n'aura de sens que si, dans l'ensemble des départements, les préfets sont en mesure de fixer un délai « anormalement long » qui reste raisonnable.
- Le renchérissement rend d'autant plus difficile l'accès au logement locatif social qu'il en restreint également la sortie. De nombreux locataires HLM qui, en d'autres temps, seraient partis pour l'accession à la propriété ou le locatif privé demeurent contre leur gré dans des logements auxquels d'autres aspirent.
- Le renchérissement met en cause l'atteinte des objectifs d'augmentation quantitative de la construction de logements, et il oriente la production vers la demande des catégories les plus favorisées.

Il faudra bien surmonter ces difficultés puisque l'obligation de résultat est posée. Mais cela ne pourra pas se faire sans que l'État, responsable du droit au logement, en assume les conséquences budgétaires. Il faut davantage d'aides à la pierre pour compenser l'augmentation des coûts. Le recentrage des barèmes d'aide à la personne vers les plus

pauvres a atteint – sinon dépassé – les limites qui permettent, au moins dans le parc social, d'assurer l'accès de tous à un logement. Ayant besoin de mobiliser des logements privés pour pallier les insuffisances, l'État est conduit à accroître aides et garanties pour obtenir de propriétaires privés qu'ils logent aujourd'hui des ménages qu'ils logeaient hier sans intervention publique.

Au-delà du DALO, le Haut comité est aussi préoccupé par l'impact du renchérissement du coût du logement sur le développement des exclusions et des inégalités.

Les objectifs de réduction de la pauvreté fixés par le Président de la République pour l'horizon 2012 relèvent d'une démarche politique nouvelle et exigeante : il s'agit de fixer à l'action publique des objectifs chiffrés de résultat et d'en suivre la réalisation. Il convient cependant d'être vigilant quant au risque d'incompréhension qui naît lorsque les chiffres ne correspondent pas à la réalité perçue par le citoyen. On l'a vu au cours des derniers mois sur la question du pouvoir d'achat. Lorsque le logement, dépense contrainte dans le budget du ménage, connaît l'évolution de ces dernières années, ni les revenus du travail ni les retraites ou les revenus de transfert ne peuvent compenser, et le citoyen constate que son pouvoir d'achat réel se trouve amoindri. Il en est de même par rapport à la pauvreté. A ne raisonner qu'en termes de pauvreté monétaire, on risquerait d'afficher des résultats qui ne correspondraient pas au vécu des ménages concernés : on peut ne pas être pauvre aux yeux des statisticiens, et être pourtant réduit au minimum vital une fois décompté le coût de son logement.

Cette situation doit d'autant plus nous préoccuper qu'elle s'accompagne d'un creusement des inégalités. Le renchérissement des coûts du logement n'affecte pas tout le monde de la même façon. Il touche durement ceux qui ne possèdent pas de patrimoine et ont de petits revenus. D'autres, parce qu'ils étaient propriétaires de leur logement, en sont préservés, et certains, qui disposent d'importants biens immobiliers ou de capitaux à investir, s'en trouvent bénéficiaires. Le renchérissement des coûts n'affecte pas non plus de la même façon les territoires : il renforce leur spécialisation sociale.

C'est pour toutes ces raisons que le Haut comité estime nécessaire de se préoccuper de l'évolution des coûts du logement. Son ambition à travers ce rapport est cependant limitée. Il souhaite simplement attirer l'attention sur l'ampleur de l'impact de cette question dans le développement des processus d'exclusion du logement et dégager quelques préconisations.

3.2

La hausse des loyers et celle des prix de l'accession ont fait du logement le premier poste de dépenses des ménages pauvres et modestes

3.2.1

La part des dépenses de logement dans le budget des ménages a connu une forte progression

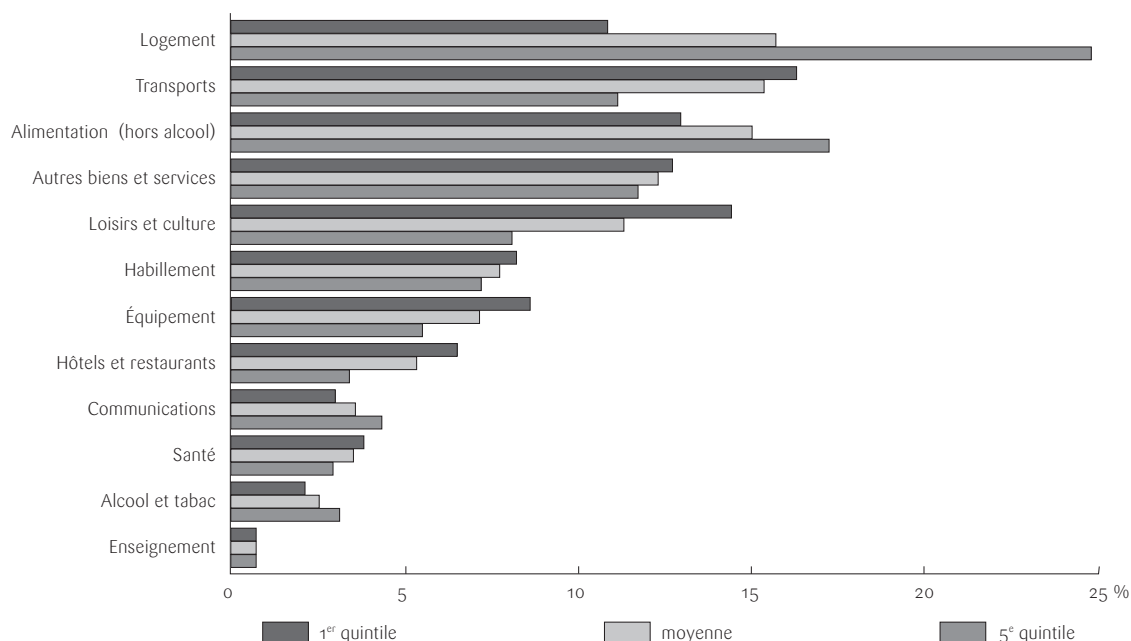
Alors qu'au début des années 80 le logement représentait 14% du budget des ménages, ce sont aujourd'hui 21,9% de leur revenu disponible brut que les français consacrent à des dépenses courantes de logement³⁷.

Dans le budget des ménages pauvres et modestes, le logement compte double.

Les ménages ne sont pas égaux face à cette augmentation de la dépense logement. L'Insee le souligne dans son enquête sur le budget de famille 2006 :

« Le logement est le poste qui différencie le plus nettement les ménages en fonction de leur revenu. Son poids budgétaire décroît régulièrement et rapidement à mesure que l'on s'élève dans l'échelle des niveaux de vie. **En 2006, il est deux fois plus élevé pour les 20% des ménages les plus modestes (ou 1^{er} quintile) que pour les 20% les plus riches (5^e quintile), 25% contre 11%.** L'écart provient en partie de ce que les plus modestes sont plus souvent locataires (48% dans le 1^{er} quintile contre 18% dans le 5^e), et en partie du caractère relativement incompressible des dépenses de logement : par rapport aux ménages locataires du 5^e quintile, ceux du 1^{er} quintile ont un niveau de vie divisé par 4 mais doivent payer un loyer moyen divisé seulement par moins de 2. »

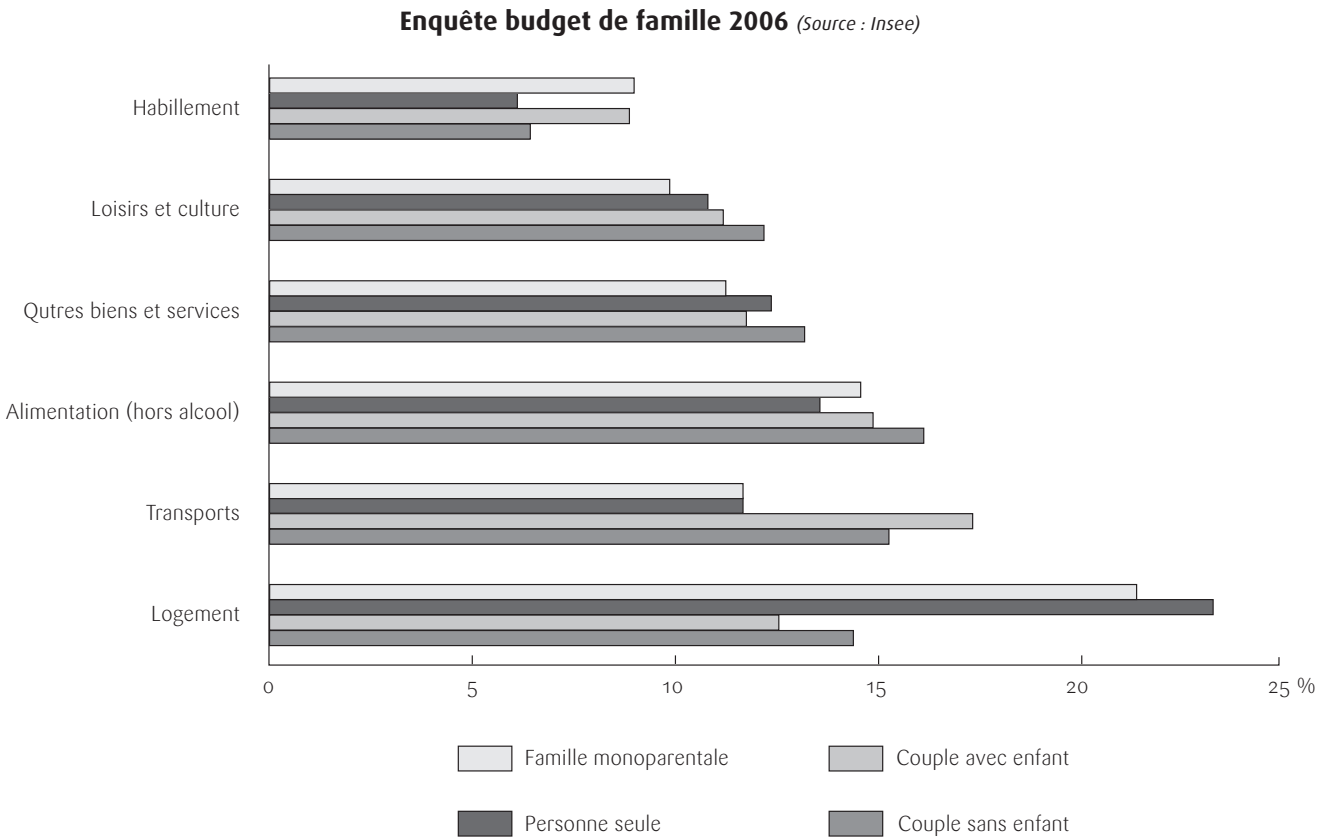
Enquête budget de famille 2006 (Source : Insee)



37 Compte du logement 2005.

L'écart entre la part de budget consacrée aux dépenses de logement par les ménages du 1^{er} quintile de revenu et ceux du 5^e quintile est de 13,5 points en 2006 contre

seulement 1,5 point en 1979. C'est de loin l'écart le plus important par rapport aux différents postes du budget.



Dépense incompressible, le logement est également une dépense dégressive : la part du coût du logement est d'autant plus importante dans le budget des ménages que leur taille diminue. Ce sont les personnes seules et

les familles monoparentales qui consacrent au logement la part la plus importante de leur budget : respectivement 23 et 21% contre 13% chez les couples avec enfants (toutes catégories de revenus confondues).

3.2.2

Depuis 20 ans, les hausses de loyers ont été supérieures à l'inflation

Note de synthèse du service Économie, Statistiques et Prospective (SESP) du ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durable :

« Au cours des vingt dernières années, les hausses des prix des loyers ont été fortes (3,4% en moyenne annuelle), nettement supérieures à l'inflation (2,3% en moyenne annuelle) et à l'indice du coût de la construction (2,3%). Les prix des loyers n'ont qu'exceptionnellement évolué moins vite que les prix à la consommation : entre avril 1996 et janvier 1997 et entre janvier 2000 et janvier 2002, période de gel des loyers dans le parc HLM. »

La hausse a concerné aussi bien le locatif privé que le locatif social.

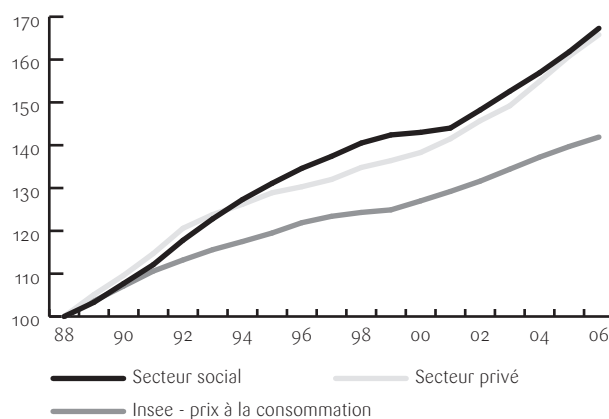
L'augmentation des loyers a une part de responsabilité majeure dans l'augmentation de la part du logement dans le budget des ménages. Sur la longue période, on note qu'elle concerne aussi bien le parc privé que le parc HLM.

Dans les deux cas, une partie de l'explication peut être reliée à l'amélioration de la qualité des logements : généralisation des équipements de confort sanitaire dans le parc privé, opérations de réhabilitation du parc social. Le rythme et la logique des augmentations sont cependant différents d'un secteur à l'autre. La revalorisation des loyers du parc privé suit la logique de l'offre et de la demande. Tel n'est pas le cas dans le parc HLM, où elle est plutôt à relier à la diminution des aides à la pierre opérée à partir de la réforme de 1977. L'impact a porté à la fois sur les opérations nouvelles et, à mesure des réhabilitations dites « Palulos³⁸ », sur les opérations anciennes.

Sur la base 100 en 1988, les indices des loyers du secteur social et du secteur privé s'établissent respectivement à 167 et 166 en 2006, pour un indice des prix à la consommation de 142. Ces données, issues des enquêtes loyers et charges de l'Insee, portent sur les niveaux moyens. Elles ne traduisent pas l'évolution du marché, c'est à dire des loyers des baux passés en cours de l'année. Celles-ci ont été particulièrement fortes dans le locatif privé au cours des dernières années + 30% entre l'année 2000 et l'année 2007 selon la FNAIM. Une stabilisation semble toutefois s'opérer : la FNAIM enregistre un rythme annuel de 1,6% au 3^e trimestre 2007³⁹.

Rythmes comparés de l'évolution des loyers dans le locatif social et le locatif privé entre 1988 et 2006

Source : Insee - enquête loyers et charges



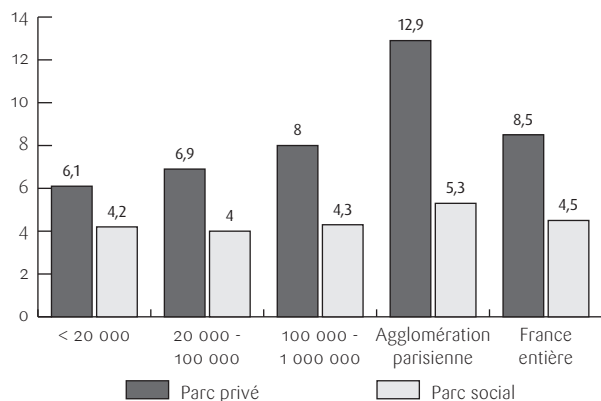
La hausse des loyers du privé s'est accompagnée d'une différenciation géographique forte, qui fait du lieu de résidence un facteur aggravant d'inégalité.

38 Palulos = prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale.

39 FNAIM - Lettre de conjoncture d'octobre 2007.

Loyers mensuels moyens en € au m² au 01/01/2007

Source : DGUHC - rapport sur l'évolution des loyers



Les charges, dont le poids tendait à baisser dans le coût du logement, connaissent aujourd'hui un mouvement de hausse.

Au cours des vingt dernières années, l'évolution des charges a été beaucoup plus sage que celle des loyers. Les dépenses d'énergie ont en particulier été contenues, sous le double effet d'une modération de l'évolution des prix et des efforts accomplis en matière d'économie suite aux chocs pétroliers de 1973 et 1979. Elles sont passées de 4,6% du budget des ménages en 1984 à 3,6% en 2004⁴⁰.

On assiste cependant à des mouvements de hausse très importants depuis quelques années. Alors que deux logements sociaux sur trois sont équipés d'un chauffage au gaz, le prix de ce combustible a connu 12,7% de hausse en 2006. Le prix de l'hectolitre de fuel domestique est passé de 30 € en 1998 à 64 € en 2006⁴¹, et l'évolution actuelle des cours du pétrole suscite des inquiétudes.

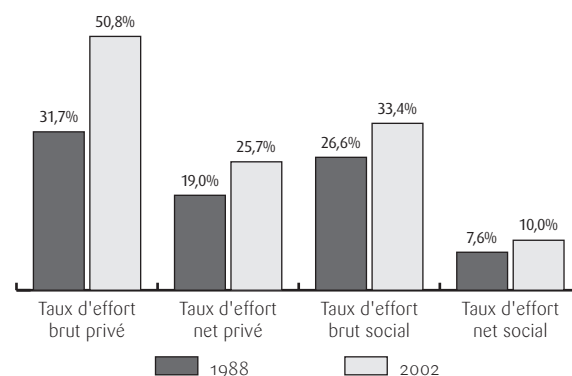
Conséquences de la revalorisation des loyers : les taux d'effort s'envolent et les expulsions touchent 100 000 ménages par an.

Les dernières données des enquêtes logement de l'Insee disponible, en l'attente de la publication de l'enquête de 2006, remontent à 2002. Exploités pour l'observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale, ils faisaient apparaître une augmentation très forte des taux d'effort pour les ménages pauvres depuis 1988.

Évolution du taux d'effort des locataires pauvres

(Brut = avant aide au logement / Net = aide déduite)

Source : ONPES - J.C. Driant et C. Rieg - enquêtes logement Insee



Les données de la CAF, qui portent sur un échantillon différent de celui du graphique ci-dessus, puisqu'il s'agit des ménages allocataires, font apparaître un taux d'effort en 2006 de près de 35% dans le parc privé, soit 5 points de plus qu'en 2002.

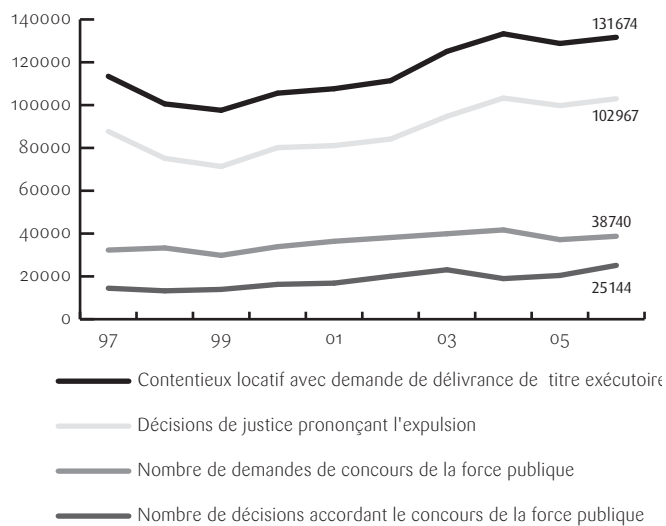
La croissance des chiffres des expulsions est d'autant plus significative que, depuis la loi de lutte contre les exclusions de juillet 1998, les initiatives en faveur de la prévention des expulsions se sont multipliées dans les départements. L'impact positif des actions engagées autour des « Chartes de prévention des expulsions » a été annulé par le développement de l'écart entre les loyers et les ressources des locataires.

40 SESP d'après le Compte du logement.

41 Observatoire de l'énergie « Pégase ».

Les expulsions locatives

Source : ministère de la Justice et ministère de l'Intérieur

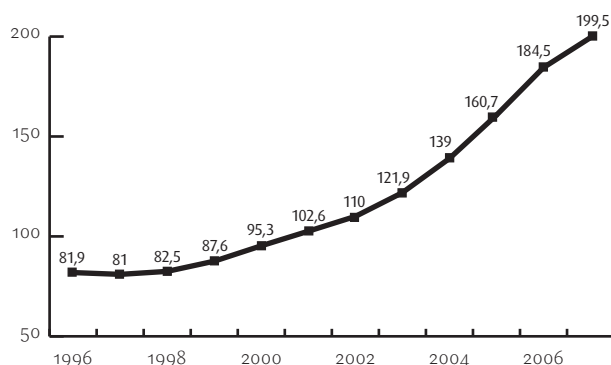


3.2.3

Les accédants ont été confrontés à un doublement des prix de vente en moins de 10 ans

Évolution des prix de vente des logements anciens
(base 100 au 4^e trimestre de l'année 200)

Source : Insee

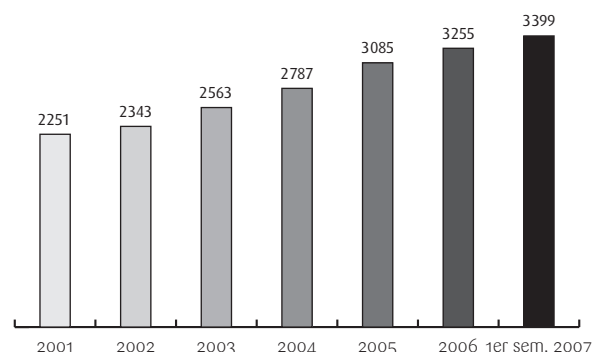


Les prix de vente des logements anciens ont doublé depuis l'année 2000. Il semble qu'un pallier doive maintenant être atteint : la hausse n'a été « que » de 3,8% en 2007 selon la FNAIM. Il faut noter que la différenciation des territoires continue cependant de s'aggraver : Paris a connu 5,3% de hausse, Nice 4,9%.

Dans le neuf, les hausses constatées par les promoteurs, sans atteindre ce niveau, ont subi une envolée considérable. Un logement neuf vaut en moyenne 3 399 €/m² au premier semestre 2007, soit 4,4% de plus qu'à la même période de l'année précédente⁴².

Évolution des prix du logement neuf
(prix au m²)

Source : Nexity

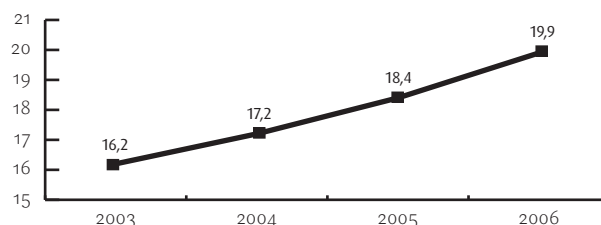


Les ménages de revenus modestes sont moins nombreux à accéder. Ils ne peuvent le faire qu'au prix d'une hausse des mensualités et d'un allongement des durées d'emprunt.

La hausse des prix de l'accession a été partiellement compensée par la diminution des taux d'intérêt, qui a permis d'emprunter davantage à mensualité égale. Ceci n'a cependant pas suffi et les banques ont allongé la durée des prêts proposés aux acquéreurs.

Évolution de la durée d'endettement des ménages accédants entre 2003 et 2004

Source : Observatoire du financement du logement



42 Source Nexity.

Cependant cet allongement de la durée de remboursement se traduit par un renchérissement du coût pour l'accédant et une augmentation de risque, d'autant qu'il s'accompagne de mensualités portées aux maximum des capacités de l'emprunteur : le taux d'effort des accédants a augmenté de plus de 5% entre 2001 et 2005⁴³.

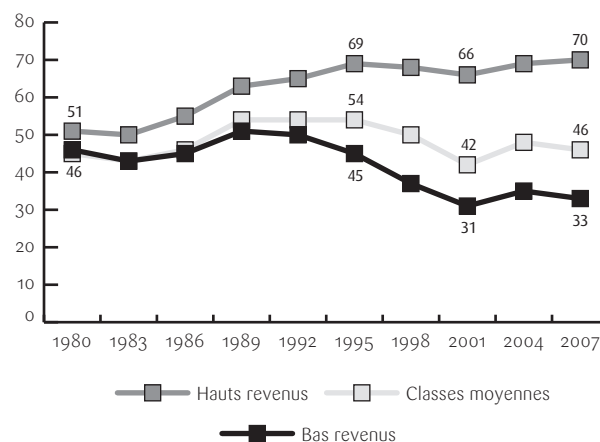
Cette situation conduit certains emprunteurs à accepter des risques. Il en est ainsi de ceux qui ont eu recours à des prêts à taux variables, et que la revalorisation des taux d'intérêt met aujourd'hui en difficulté, entraînant à la fois l'augmentation de leurs mensualités et l'allongement de la durée de remboursement. La situation des emprunteurs français n'est certes heureusement pas comparable à celle des emprunteurs américains victimes des « subprimes », mais l'absence de marge de manœuvre dans le budget des accédants les plus modestes est néanmoins porteuse de risques importants.

Les crédits d'impôts sur les intérêts d'emprunt décidés par la loi du 21 août 2007⁴⁴ permettent d'alléger la charge d'emprunt pour les accédants. Il s'agit cependant d'une mesure générale, sans condition de ressources et, en l'absence d'étude d'impact, il est permis de s'interroger sur le bénéfice final de cette mesure : aura-t-elle réduit la charge de l'ensemble des ménages ou aura-t-elle permis d'alimenter la hausse (ou compte-tenu du contexte de ralentir l'« atterrissage » des prix de l'immobilier) ?

Les difficultés des ménages modestes à accéder se traduisent par une diminution de leur part parmi les accédants à la propriété. Seuls ceux qui disposent d'un apport personnel important (le plus souvent par héritage ou don familial), peuvent encore accéder. Une étude récente du CREDOC révèle que la proportion de ménages de bas revenus propriétaires de leur logement est passée de 50% en 1990 à 33% aujourd'hui, contre 70% pour les hauts revenus et 46% pour les classes moyennes⁴⁵.

Inégalités d'accès à la propriété en % du groupe concerné

Source : CREDOC - Approche de l'évolution des conditions de vie en France depuis 25 ans, déc. 2007)



43 Source ANIL « L'accession à quel prix? » de J. BOSVIEUX et B. WORMS.

44 Loi n°2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

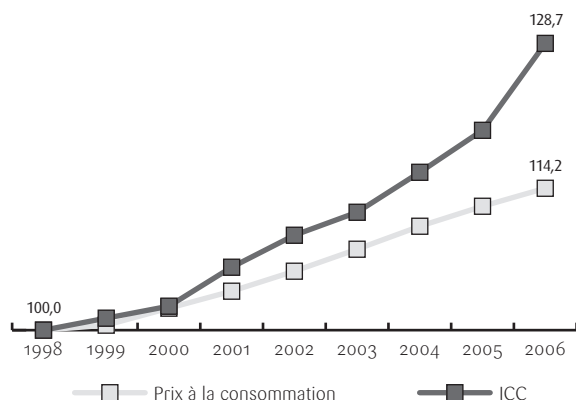
45 Le CREDOC classe comme « haut revenus », les 20% de la population ayant les revenus par unité de consommation les plus élevés, « bas revenus », les 20% ayant les revenus les plus faibles, et « classes moyennes » les 60% se situant entre ces deux niveaux.

3.2.4

Foncier et coûts de construction contribuent au renchérissement

Si, sur la longue période, l'évolution des coûts de construction a été proche de celle des prix à la consommation, il n'en va pas de même au cours des 10 dernières années, où la hausse enregistrée entre 1998 et 2006 a été deux fois plus forte que l'inflation générale.

Évolution comparée de l'indice du coût de la construction et de l'indice des prix à la consommation



La hausse des coûts de construction s'accompagne par ailleurs de surcoûts liés aux évolutions de la réglementation.

La hausse des coûts de construction résulte du cumul de multiples facteurs : renchérissement de certaines matières premières, manque de capacité du secteur du bâtiment à s'adapter à l'augmentation du rythme de production, etc. L'État lui-même a contribué à la hausse en intégrant dans la réglementation de la construction de nouvelles exigences.

La réglementation thermique 2005, qui vise à renforcer les économies d'énergie, représente un coût qui est estimé par l'administration entre 16 € et 32 € HT par m² habitable pour les maisons individuelles et entre 4 € et 17 € HT par m² habitable en immeuble collectif ; ce surcoût se récupère ultérieurement sur les consommations, mais il constitue un investissement supplémentaire.

La loi du 11 février 2005⁴⁶, qui concerne les personnes handicapées, comporte des mesures en faveur du développement de l'accessibilité. Leur coût est évalué de 1,5 % à 6 % pour les bâtiments d'habitation collectifs neufs et entre 1,5 % et 4 % pour les maisons individuelles. La nouvelle réglementation a également un impact en cas de travaux importants sur des immeubles existants.

D'autres réglementations sont apparues ou ont été renforcées qui ont un impact sur certaines zones (termites) ou dans certaines circonstances (maisons individuelles chauffées à l'électricité). L'administration estime qu'elles peuvent induire des surcoûts de 2 à 7 %.

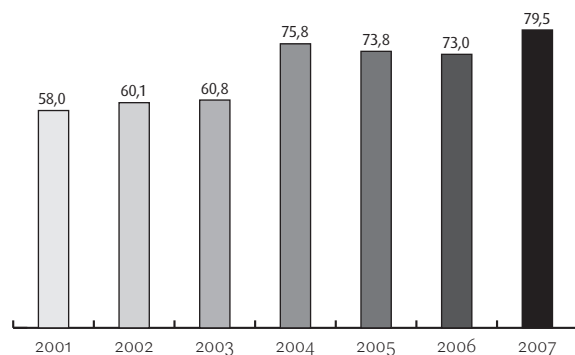
Toutes ces dispositions nouvelles sont évidemment nécessaires. Le surcoût qu'elles représentent, très variable selon les caractéristiques des opérations, peut se réduire progressivement du fait du développement de nouveaux produits et modes de construction. Il reste qu'elles ont un impact, relatif mais réel, dans l'augmentation générale des coûts.

L'évolution du foncier est également un des facteurs du renchérissement global, son prix représentant environ le tiers de celui de l'opération.

46 Loi 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances.

Évolution du prix moyen des terrains à bâtir (prix par lot en milliers d'€)

Source : Nexity



Les hausses peuvent être extrêmement rapides. L'agence d'urbanisme de Toulouse relève que les prix des terrains destinés à être aménagés ont augmenté entre 2003 et 2005 de 76% en couronne périurbaine et de 75% à Toulouse (de 82 € à 145 € du m²). Entre les mêmes dates, le prix moyen des terrains viabilisés a augmenté de 62% en couronne périurbaine et de 45% à Toulouse (prix au m² multiplié par 4,2 par rapport à 1998 et par 3,4 au niveau de l'agglomération).

3.3

Les aides de la collectivité n'ont pas intégré l'évolution des coûts

L'effort global de la collectivité en faveur du logement a diminué.

Alors que le coût du logement augmentait pour les citoyens, et en particulier pour les plus modestes d'entre eux, l'effort de la collectivité n'a pas suivi une évolution parallèle. Au contraire, selon les chiffres publiés par la Fondation Abbé Pierre, les dépenses de la collectivité en faveur de la politique du logement ne représentaient plus que 1,84% du Produit intérieur brut en 2006 alors qu'elles étaient supérieures à 2% en 2000.

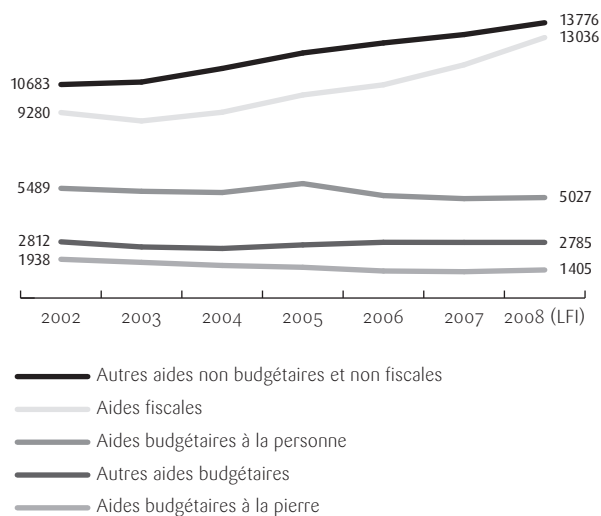
Les aides fiscales concurrencent les aides à vocation sociale dans le budget de l'État.

Si l'on regarde l'évolution des montants d'aide en faveur du logement, on constate que les aides qui ont connu une progression sont les aides non budgétaires, c'est à dire principalement les aides résultant du 1% logement, de la contribution des régimes sociaux et des employeurs aux aides personnelles, et les aides fiscales. Une partie des aides fiscales va au secteur HLM (exonération d'impôt sur les sociétés, TVA à taux réduit, remboursement aux collectivités de l'exonération de TFPB). Cependant la plus grande part de l'aide fiscale est accordée sans contrepartie sociale et vise d'autres objectifs que la politique sociale du logement (TVA à taux réduit pour les travaux d'amélioration, déduction des dépenses de grosses réparations ou d'amélioration, exonération des intérêts et primes versées dans le cadre de l'épargne logement, aide à l'investissement locatif privé). L'aide fiscale va encore croître dans les années à venir du fait de la mesure de déduction des intérêts d'emprunt décidée cet été.

Évolution des aides en faveur du logement hors collectivités territoriales

(en millions d'€)

Source : DGUHC

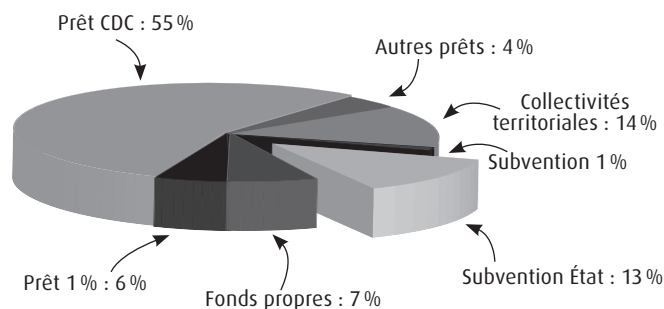


Les aides à la pierre de l'État sont aujourd'hui marginales dans le financement du logement social.

Les subventions de l'État ne représentent plus que 4% du prix de revient des logements PLUS, 13% pour les PLAI. Elles sont inexistantes dans le cas du PLS. Les subventions des collectivités territoriales tendent à prendre le relais pour assurer l'équilibre des opérations.

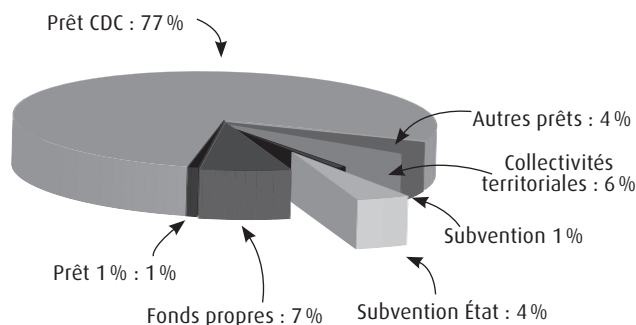
Quotité moyenne de financement (en %) pour les PLAI en 2005

Source : DGUHC



Quotité moyenne de financement (en %) pour les PLUS en 2005

Source : DGUHC



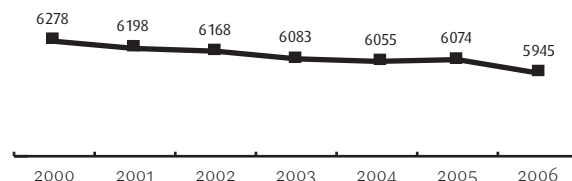
Les aides à la personne ont été recentrées sur les ménages les plus pauvres.

Au cours des vingt dernières années le développement d'une pauvreté plus urbaine et plus jeune, donc relevant davantage du secteur locatif, et le renchérissement des loyers ont entraîné une augmentation des besoins d'aide à la personne.

Face à cette situation l'État a parfois choisi d'assumer, avec le « bouclage » des aides qui a permis d'élargir le champ des bénéficiaires, et parfois tenté de contenir le coût du dispositif à travers des mesures restrictives (mois de carence, seuil minimum de versement...) mais surtout à travers la révision des barèmes.

Bénéficiaires des aides à la personne (APL et allocation logement)

(en milliers de bénéficiaires au 31 décembre de l'année)



La réduction du nombre de bénéficiaires n'a été possible qu'au prix d'un recentrage considérable. A titre d'exemple, le revenu au-delà duquel une famille de 2 enfants en zone 2 (région Ile-de-France et agglomérations de plus de 100 000 habitants) ne perçoit plus d'APL est de 2,1 SMIC. Il était de 4 SMIC en 1977, lors de la création de l'APL. Les accédants à la propriété bénéficiaires, qui étaient encore 887 000 en 2000, ne sont plus que 579 000 en 2006.

Parallèlement, les plafonds de loyers pris en compte n'ont pas suivi l'évolution des loyers réels. Dans le parc privé, 85% des locataires qui bénéficient d'une aide au logement ont un loyer supérieur au plafond pris en compte. Dans le parc social le taux est de 40 à 55% selon les zones géographiques. Une partie de ces dépassements peut s'expliquer par des situations de sous-occupation (personnes seules dans des logements familiaux) mais il renvoie aussi au décalage constaté de 2002 à 2007 entre le rythme d'évolution des loyers et celui des plafonds pris en compte.

3.4

Propositions pour faire face au coût élevé du logement

Proposition n° 14

Réexaminer les aides à l'investissement locatif au regard de leur impact sur la régulation des marchés et de leur contribution au logement des ménages en difficulté.

Les aides fiscales à l'investissement locatif coûtent aujourd'hui aussi cher à l'État que les aides au logement locatif social. Elles sont mises en cause par de nombreux acteurs du logement et élus locaux, sinon dans leur existence même, du moins dans leurs modalités, car elles orienteraient l'offre de façon décalée par rapport aux besoins et contribueraient au renchérissement des loyers.

Il est devenu indispensable de procéder à une évaluation objective de l'impact de ces dispositifs au regard des objectifs de la politique nationale du logement et d'en tirer les conséquences.

Proposition n° 15

Fixer des objectifs chiffrés de développement de l'offre de logements locatifs privés conventionnés sur toutes les zones de marché tendu.

Il est indispensable que le logement locatif privé reste accessible à tous. Sauf à s'engager dans des mesures contraignantes de régulation des loyers, qui risquent d'avoir des effets contre-productifs, la voie à privilégier est celle du conventionnement. Celui-ci est non seulement un moyen de mobiliser des logements privés pour des ménages de ressources modestes, mais aussi, si on le développe à hauteur significative, un instrument de régulation des marchés.

Le comité de suivi du DALO a fait des propositions pour compléter les outils du conventionnement et en assurer la promotion. Il est aujourd'hui indispensable que soient fixés dans chaque département des objectifs à la hauteur des besoins.

Proposition n° 16

Faire de la fiscalité des transactions un outil permettant d'assurer le coût du droit au logement et de la mixité sociale.

Garantir le droit au logement et la mixité sociale est d'autant plus onéreux pour la collectivité que les prix de marché sont élevés. Cependant ce qui est un coût pour la collectivité est également source de bénéfice pour certains. Il est de la responsabilité de l'État de s'assurer, à travers la fiscalité, les moyens d'assumer sa mission de solidarité et la mise en œuvre du droit au logement.

La fiscalité des plus-values et les droits de mutation sont des outils qui doivent être renforcés et mis au service du droit au logement.

Proposition n° 17

Accroître la maîtrise foncière par la puissance publique.

La maîtrise foncière est indispensable pour peser sur la formation des prix du marché et garantir à chacun, via le développement du logement locatif social et de l'accession sociale à la propriété, la possibilité de se loger à un prix compatible avec ses ressources. Elle est également une condition pour promouvoir la mixité sociale dans l'habitat. Les outils juridiques existent et sont entre les mains des collectivités locales, à qui il appartient de conduire, avec leurs établissements fonciers, des politiques foncières de long terme, permettant de faire face aux besoins futurs.

L'État, responsable du droit au logement, se doit de s'assurer que de telles politiques sont effectivement menées. Le Comité de suivi du DALO a proposé de renforcer ses pouvoirs en le dotant d'un droit de préemption là où une défaillance est constatée.

Proposition n° 18

Augmenter le montant de subvention unitaire à la production de logement locatif social afin de peser sur les loyers de sortie.

Les objectifs d'augmentation de la production de logements locatifs sociaux fixés par la loi DALO nécessitent la mobilisation des bailleurs sociaux. Ceux-ci sont confrontés à la hausse des coûts de construction et d'acquisition foncière. Il convient de faire en sorte que les opérations

puissent être menées avec des loyers de sortie qui restent compatibles avec les revenus des ménages les plus pauvres, en PLUS comme en PLAI.

Proposition n° 19

Assumer la nécessaire augmentation du coût des aides personnelles au logement.

Au cours des vingt dernières années, la montée du coût des aides personnelles au logement, induite par le renchérissement des loyers et la montée de la précarité sociale, a été contenue au prix d'un recentrage sur les plus pauvres. Ce recentrage ne peut plus être aggravé.

Il convient par contre d'assurer une meilleure adéquation entre le montant des aides et le coût réel du logement. Plusieurs mesures seraient de nature à rendre plus efficaces les barèmes :

- la suppression du mois de carence,
- la revalorisation du forfait de charges,
- la prise en compte plus rapide des évolutions des revenus.

Proposition n° 20

Évaluer l'impact des mesures découlant du Grenelle de l'environnement sur le coût de production et les dépenses des ménages et prévoir, si nécessaire, les mesures compensatoires permettant d'assurer l'accès au logement des personnes défavorisées.

Les mesures prises en matière de réglementation de la construction ont pour but de servir des objectifs d'intérêt général et l'amélioration des conditions de logement de tous. Cependant le coût induit par certaines mesures peut mettre en difficulté l'accès au logement des ménages les plus fragiles. C'est pourquoi il convient de systématiser l'évaluation de l'impact afin de prévoir, le cas échéant, les mesures compensatoires nécessaires.

4. Les exigences du DALO pour la prise en charge des sans-abri : le cas particulier des grands exclus

4.1

La loi DALO impose au dispositif d'hébergement d'aller au bout de ses missions

Dernier filet de protection de la personne face à la rigueur des processus qui peuvent conduire à la rue, le dispositif d'hébergement d'urgence a été conduit à se développer considérablement au cours des 20 dernières années. De nouveaux outils de veille sociale ont été créés : le 115, les Samu sociaux et les maraudes, les accueils de jour ; les structures d'hébergement se sont multipliées et diversifiées, mobilisant de nombreux bénévoles et professionnels.

Malgré les efforts accomplis par les pouvoirs publics et les associations, le dispositif s'est cependant trouvé confronté à des difficultés toujours plus difficiles à surmonter : l'augmentation quantitative et la diversification des publics, la précarité du fonctionnement de nombreuses structures, le contexte de crise du logement et la tenue en échec des outils du droit au logement qui bloquaient la sortie des centres d'hébergement. Trop souvent il a fallu, et il faut encore, recourir à de l'hébergement hôtelier comme complément nécessaire (bien qu'inadapté) aux centres d'hébergement.

En 2004, le Haut comité avait consacré ses travaux à cette question. Son 10^e rapport – « L'hébergement d'urgence : un devoir d'assistance à personnes en danger » – faisait le constat des lacunes :

- une confusion du vocabulaire employé, tant pour désigner les publics que les structures, qui traduisait la complexité du dispositif et les hésitations sur sa mission,
- un pilotage défaillant, avec un manque d'outils de suivi et une responsabilité insuffisamment assumée par l'État,
- la précarité des montages budgétaires utilisés, relevant parfois d'un véritable « bricolage administratif »,
- pour certains publics, une offre de mise à l'abri non accompagnée d'un accompagnement vers l'insertion,
- un manque de cohérence d'ensemble d'un dispositif fait de l'addition de services et d'établissement dont chacun a sa propre logique,
- une crise d'identité liée au sentiment d'impuissance des acteurs et à la perversion même du sens de leur action induite par les blocages rencontrés à la sortie.

Face à cette situation, le Haut comité considérait comme d'autant plus urgent de rendre le droit au logement opposable, afin que l'hébergement ne soit plus un « cul de sac », condamné à grossir indéfiniment pour pallier les carences de l'accès au logement, mais qu'il puisse rester à sa juste place : étape nécessaire face à certaines situations mais inscrite dans la perspective d'un retour au droit commun et à l'insertion. Le Haut comité proposait une définition de la mission du dispositif d'hébergement d'urgence : « Assurer à toute personne en détresse, dans l'urgence, un hébergement et une aide à l'insertion ». Il appelait à une remise à plat du dispositif à partir de 7 principes : obligation d'agir, responsabilité, priorité, globalité, adaptabilité, sécurité et rapidité.

Dans le même temps, la Ministre en charge de la lutte contre l'exclusion avait engagé avec les acteurs de l'hébergement l'élaboration d'un référentiel qui visait à clarifier les principes généraux du dispositif et les prestations qu'il assure⁴⁷.

Aujourd'hui ce dispositif aborde une nouvelle étape. Le DALO lui a fixé des exigences.

- L'hébergement est un droit opposable. L'obligation d'assurer la mise à l'abri des personnes en détresse, d'ordre humanitaire, s'imposait déjà à la puissance publique, mais elle n'était pas toujours effective. Désormais ce droit est clairement reconnu et peut même faire l'objet de recours. À la différence du droit au logement, il ne saurait s'accompagner de conditions de séjour.
- Les personnes accueillies en hébergement d'urgence ne doivent pas être remises à la rue sans avoir été orientées, soit vers le logement, soit vers un hébergement durable adapté à leur situation. Jusque là certains publics n'avaient droit qu'à une offre très temporaire, parce que l'hébergement durable était réservé à ceux en situation de s'engager dans un projet d'insertion, et aussi parce que les disponibilités étaient insuffisantes pour accueillir tout le monde.
- Les personnes qui sont dans les centres d'hébergement et dans le logement de transition font partie des personnes prioritaires pour se voir appliquer le droit au logement opposable, avec possibilité de recours contentieux dès le 1^{er} décembre 2008.

47 Référentiel national « Accueil, hébergement, insertion » publié en mars 2005.

Parallèlement, le Gouvernement a adopté un plan d'action renforcé pour les sans-abris (PARSA) dont les principales mesures ont été inscrites dans la loi DALO. Une partie des centres d'hébergement dits « d'urgence » sont transformés en CHRS, une autre en centres d'hébergement de stabilisation, qui visent à accueillir durablement les personnes qui ne sont pas encore aptes à accéder à l'hébergement dit « d'insertion » proposé par les CHRS traditionnels.

La mise en œuvre concrète et rapide de ces mesures est évidemment complexe, même si des moyens supplémentaires ont été accordés par l'État. L'importance de l'enjeu de la mise en œuvre du DALO, et la révolution qu'il induit dans le fonctionnement des structures, font qu'il est plus que jamais nécessaire d'y voir clair sur les missions attendues du dispositif comme sur son organisation et le positionnement de ses différentes composantes. C'est pourquoi la FNARS a demandé la tenue d'une Conférence de consensus, qu'elle a organisée les 29 et 30 novembre 2007 et qui a débouché sur un rapport du jury d'audition⁴⁸ qui apporte d'utiles clarifications.

Le rapport du jury relève le besoin de développer la connaissance et d'agir en prévention du sans-abrisme. Il met en avant la nécessité d'une adaptation des réponses aux situations individuelles et d'un travail pluridisciplinaire. Il pose le principe de « non-abandon », reconnaissant la non linéarité des parcours et le besoin de les inscrire dans la durée en assurant la continuité de l'accompagnement. Il affirme le caractère immédiat, inconditionnel et digne d'un accueil qui se doit d'être respectueux de la personne et de ses droits. Il pointe l'exigence d'un véritable pilotage, dans le cadre d'une politique interministérielle et d'une territorialisation sur les bassins de vie, et rappelle le lien incontournable avec l'accès au logement, « point nodal » des difficultés rencontrées dans le dispositif d'hébergement.

Notre dispositif d'hébergement doit maintenant s'appuyer sur ces principes, qui ont la force du consensus, pour poursuivre sa mutation.

Le Haut comité souhaite attirer l'attention sur l'exigence toute particulière qu'il y a à ce que la nouvelle configuration qui est en train de se mettre en place prenne bien en compte l'ensemble des publics concernés, y compris les grands exclus, ceux qui se trouvent aujourd'hui « enfermés » dans la rue, parfois depuis plusieurs années, et qui risquent de ne pas pouvoir en sortir si une adaptation et une réorientation des efforts ne sont pas opérées.

Le risque existe en effet que le droit à l'hébergement, et *a fortiori* le droit au logement opposable, restent théoriques pour ces grands exclus si nous ne savons pas adapter notre réponse. L'hébergement des sans-abri est probablement le domaine où l'obligation de résultat est le plus difficile à mettre en œuvre. C'est le domaine de la complexité, du fait de la diversité des situations et des parcours, de l'imbrication de causes économiques, familiales, sociales, sanitaires. Aussi les réponses ne peuvent-elles se limiter à des outils techniques ou juridiques, elles doivent s'ajuster à chaque personne, s'appuyer sur une relation humaine personnelle en même temps qu'un grand professionnalisme.

Pour les grands exclus, le DALO signifie d'abord la possibilité effective d'accéder à un hébergement durable, adapté à leur spécificité, ce qui suppose qu'ils trouvent leur place dans la typologie des nouvelles structures d'un dispositif qui se reconfigure. Le DALO signifie ensuite que ces personnes doivent se voir offrir une perspective, ce qui suppose que les structures qui les hébergent disposent des moyens et des savoir-faire permettant de les conduire plus loin, vers la réappropriation d'elles-mêmes et l'accès à une vie sociale.

48 « Sortir de la rue » -- Rapport du jury d'audition – 5 décembre 2007.

4.2

Les grands exclus restent mal pris en compte par le dispositif d'hébergement

L'hébergement d'urgence doit être replacé dans une dynamique. On peut distinguer trois temps dans la prise en charge des grands exclus :

- l'urgence,
- la post-urgence,
- l'insertion.

Chacun de ces temps ne correspond pas forcément à un type unique de structure ou de service et il faut se garder de toute rigidification. De même convient-il d'admettre qu'il ne s'agit pas forcément d'étapes que l'on franchit de façon linéaire, qu'il peut y avoir des allers et des retours, et que, pour certains, plusieurs années seront nécessaires pour faire le parcours vers l'insertion. Ces temps définissent cependant des exigences par rapport à la structuration d'une prise en charge efficace.

1^{er} temps de la prise en charge : l'urgence

C'est une étape qui devrait mobiliser de plus grands savoir-faire.

Plus qu'un type de structure, l'urgence correspond à une méthode : une méthode pour sortir de l'urgence ! Elle renvoie à l'hébergement d'urgence mais aussi à l'ensemble du travail de premier accueil mené par les 115, les Samu sociaux et maraudes, les services d'accueil et d'orientation, les accueils de jour.

L'hébergement d'urgence peut être comparé aux urgences de l'hôpital. Il doit être capable de remplir 4 fonctions :

- la prise de contact,
- la mise à l'abri,
- l'évaluation/diagnostic, accompagnée le cas échéant de soins,
- l'orientation.

Ces fonctions nécessitent de faire appel à des professionnels très qualifiés. Il faut pouvoir mener un entretien avec la personne accueillie, et pour cela savoir apaiser la violence, ou vaincre le refus. La « consultation » doit être lente et longue. Elle doit permettre de détecter ce qui ne va pas. Elle doit le cas échéant être accompagnée du geste de soin, car plus on passe de temps à la rue, plus on a de désordres psychiques et somatiques.

Les structures doivent avoir un bas seuil d'exigence pour les personnes accueillies, c'est à dire que leur règlement intérieur doit être suffisamment souple pour assurer la mission d'accueil inconditionnel de personnes qui arrivent de la rue. Elles doivent par contre avoir un haut seuil d'exigence en termes de prestations offertes.

- Au niveau physique, trop de structures restent aujourd'hui composées de dortoirs où les sans-abri ne veulent pas aller. Ils ont développé une adaptation à la rue, ont organisé leur vie sur un territoire qu'ils ne veulent pas quitter pour un environnement qu'ils jugent comme plus insécurisant. Il est nécessaire de concevoir des petites structures, plus accueillantes.
- Au niveau de l'accompagnement, pour que ces structures puissent continuer à accueillir pour des durées courtes, et néanmoins ne pas remettre à la rue les sans-abris, elles doivent disposer des moyens leur permettant de poser un diagnostic et d'orienter la personne sur une structure d'hébergement durable.

2^e temps de la prise en charge : la post-urgence

Les grands exclus peinent à trouver leur place dans l'hébergement de stabilisation.

Si les sans-abris acquièrent des codes spécifiques à la rue, nécessaires à leur survie, ils perdent par contre ceux de la vie en société. Il y a 4 codes à réacquérir :

- le code du corps (retrouver l'image de son corps),
- le code du temps (être capable de se projeter, de tenir des rendez-vous...)
- le code de l'espace (se situer dans son environnement),
- le code de l'altérité (respecter les rituels d'apaisement, qui permettent de dépasser l'agressivité et la violence).

La ré-acquisition peut être très longue. Les gens à la rue ont une mythomanie résiduelle : ils s'inventent un passé et des ruptures. Il faut faire sortir petit à petit leur véritable biographie. C'est un travail d'enquête patient, brisé par bribe, qui doit conduire à un bilan et à une orientation, le cas échéant vers une maison-relais.

L'hébergement dit « de stabilisation » a été imaginé comme une réponse à ce besoin de temps. Il doit permettre de prendre en compte la situation de personnes qui ne sont pas en mesure, au moment de leur prise en charge, d'imaginer leur projet de vie.

« Les prestations de stabilisation permettent à la personne de se « poser », de reprendre des forces et de commencer à son rythme à faire émerger un projet même si ce projet n'est pas susceptible de mener à une complète autonomie. »

Référentiel national « Accueil, hébergement, insertion »

La création de lieux d'hébergement de stabilisation s'est opérée en 2007, conformément aux objectifs fixés dans la loi DALO : au 15 novembre 2007, 6 793 places de stabilisation avaient été créées, dont 2753 sous le statut CHRS. Les structures ont été dotées de moyens d'accompagnement renforcés et les locaux ont, le cas échéant, été adaptés pour permettre un accueil plus respectueux de l'intimité des personnes. Ces centres ont incontestablement satisfait un besoin et ils sont remplis. On constate cependant que certains publics ont des difficultés à y trouver leur place, eu égard aux contraintes de leurs règlements intérieurs. La consommation d'alcool ou de drogues, ainsi que la possession d'un chien sont souvent des obstacles.

Le Samu social de Paris est ainsi interpellé par des personnes qui ont été accueillies dans ces centres de stabilisation mais sollicitent leur retour dans les anciens centres d'urgence, ne trouvant pas leur place dans des centres leur imposant un règlement qu'ils jugeaient trop exigeant. Or les places dites « d'urgence », à bas seuil d'exigence réglementaire, ont été considérablement réduites. Des sans-abris se retrouvent donc comme avant, en panne entre la rue et les centres d'urgence, mais avec une difficulté accrue pour trouver une place d'hébergement.

S'il est normal que des exigences soient posées dès lors qu'un centre accueille toute la journée et de façon durable, il faut toutefois s'interroger sur la façon dont ces exigences doivent être aménagées avec le principe d'un hébergement inconditionnel et durable. La stabilisation s'adresse aussi à

des personnes qui sont encore prisonnières des modes de vie, ou de survie avec lesquels ils avaient fait face à la rue. Certains centres parviennent très bien à gérer la tolérance.

La spécialisation des centres présente des intérêts qu'il convient de prendre en compte : il n'est pas souhaitable de mélanger certaines catégories de publics. Toutefois il s'agit de s'assurer que la typologie d'ensemble des structures sur une agglomération ou un bassin de vie fasse place à tous, y compris aux plus grands exclus. Ceci sera difficilement atteignable sans introduire dans cette typologie une plus grande souplesse, une capacité à l'adapter à l'évolution des besoins. La création de l'hébergement de stabilisation répond à une nécessité mais elle doit être conduite en évitant de substituer un nouveau cloisonnement à l'ancien, une nouvelle rigidité. Il s'agit de s'assurer, à tout moment, non seulement que chaque structure fait un travail performant, mais que, globalement, le dispositif est performant, le premier critère de performance étant qu'il ne laisse personne au bord du chemin. Le rapport du jury de la conférence de consensus a parfaitement relevé cette nécessité de « Sortir de l'incohérence et des rigidités du dispositif d'aide ». Il note que « Les catégories administratives d'hébergement ne correspondent pas en soi à la trajectoire des personnes, aux situations ».⁴⁹

3^e temps de la prise en charge : l'insertion

Les voies de l'insertion peuvent être diverses. On manque de maisons-relais et d'habitat accompagné.

L'expérience montre que, même pour les personnes qui, à un certain moment, ont pu aller jusqu'à perdre les codes les plus élémentaires, jusqu'à leur identité, il est possible de se reconstruire et de retrouver une vie sociale, dès lors qu'elles peuvent bénéficier d'un accompagnement adapté et du temps nécessaire.

Leur insertion ne passe pas forcément par les schémas traditionnels du logement locatif social et un emploi salarié. Il est différentes façons de trouver sa place dans la société que l'emploi, et différentes formes d'habitat peuvent se concevoir. La création des pensions de famille/maisons

relais, dont certaines peuvent désormais être réservées à des personnes atteintes de troubles psychiques, permet de sortir des personnes de la précarité de l'hébergement. C'est pourquoi la loi DALO a programmé le développement de ce type d'habitat. Cependant, cet objectif, pour lequel les pouvoirs publics se doivent de mobiliser les organismes HLM, se heurte à de multiples contraintes et aux délais inhérents à toute opération de construction ou d'acquisition améliorée. Les délais techniques ou administratifs peuvent être tout à fait normaux aux yeux des professionnels, ils n'en sont pas moins un grave problème quand ils conduisent au maintien dans des centres d'hébergement de personnes qui ne demandent qu'à franchir une étape, et à libérer de la place pour d'autres. L'urgence ne pourra pas être appliquée à l'entrée du dispositif si elle ne l'est pas aussi à la sortie.

4.3

Propositions pour permettre une prise en charge adaptée à la situation des grands exclus

Proposition n° 21

Repenser les centres d'hébergement d'urgence : créer de petites structures dotées des moyens et du temps pour conduire un diagnostic approfondi.

Il est paradoxal, et anormal, que les moyens les plus importants, en budget et en personnel qualifié, restent orientés vers les structures qui s'adressent aux publics les plus proches de l'insertion. En première ligne de la prise en charge des personnes à la rue, les centres d'hébergement d'urgence ne doivent pas être les oubliés du PARSA. Ils doivent être dotés des moyens leur permettant d'accueillir les personnes dans des conditions plus respectueuses de leur intimité et de leur proposer une orientation sur la base d'un véritable diagnostic.

Proposition n° 22

Veiller à ce que des centres de stabilisation soient accessibles à tous.

La nécessité d'orienter tous les publics accueillis vers des structures d'hébergement durable, exige de veiller à ce qu'au moins une partie d'entre elles ait des règlements suffisamment souples pour ne pas rejeter (ou être rejetées par) les sans-abris.

Proposition n° 23

Créer de petites structures médico-sociales d'hébergement.

Les personnes à la rue sont aussi de grands malades. Pour certaines, le passage de la rue à une vie digne et un habitat de droit commun suppose un passage par une structure associant le soin psychiatrique, l'hébergement durable et l'accompagnement d'insertion. Le Haut comité préconise le développement de petites unités utilisant le cadre des établissements médico-sociaux et adaptées aux différents niveaux d'autonomie des personnes.

Proposition n° 24

Unifier les statuts des centres d'hébergement pour favoriser l'adaptation du dispositif aux besoins.

Cette proposition est formulée par le Haut comité depuis son 10e rapport afin, d'une part de sécuriser les centres les plus précaires et, d'autre part, de rendre plus faciles les ajustements entre les centres d'un même territoire. Des progrès ont été réalisés du fait de la transformation de centres d'hébergement d'urgence en CHRS, mais la tâche reste inachevée.

Chacune des structures est une composante d'un dispositif global dont la cohérence doit être assurée, le cas échéant en faisant évoluer la répartition des publics et des moyens.

**5. Face à l'urgence de la rue
et du mal-logement, l'obligation
de résultat appelle des mesures
d'exception**

La production de logements et de structures d'hébergement se heurte à des délais qui sont fréquemment présentés comme incompressibles. Trois ans sont considérés comme un minimum entre la conception et la livraison d'un programme, qu'il soit réalisé en neuf ou dans le cadre d'une acquisition-réhabilitation, et le délai est souvent bien plus long. En réalité une partie de ces délais est la conséquence de règles administratives que la loi impose dans le souci de l'intérêt général. Une autre partie correspond au temps nécessaire aux promoteurs du projet et à l'État pour dépasser des résistances émanant de futurs riverains et/ou de collectivités locales.

Il est *a priori* souhaitable d'expliquer et de convaincre et ces délais, dans un contexte ordinaire, peuvent se comprendre. Mais ils deviennent insupportables lorsque la production d'un centre d'hébergement est la condition sine qua non pour que des personnes qui dorment à la rue accèdent à une mise à l'abri digne et à un accompagnement. Il en va de même lorsque la réalisation d'une maison-relais doit permettre à des personnes de quitter les centres d'hébergement, libérant des places pour ceux qui sont à la rue, ou lorsque la réalisation d'un programme de logements sociaux est attendue par des personnes qui sont en CHRS, hébergées chez des tiers, ou logées dans des conditions d'habitat indigne.

La loi DALO a posé à l'État une obligation de résultat avec des échéances précises : dès le 1^{er} décembre 2008, il pourra être condamné pour manquement au droit au logement. En première ligne pour mettre en œuvre la loi, les préfets disposent d'un certain nombre de prérogatives qu'ils vont devoir utiliser. Nul ne pourrait admettre par exemple, que l'État soit condamné faute de logements sociaux disponibles là où des communes n'appliquent pas les dispositions de l'article 55 de la loi SRU : le préfet a le pouvoir de missionner un organisme HLM et de délivrer lui-même le permis de construire des logements résultant de l'obligation légale, il doit l'utiliser.

Cependant les pouvoirs du préfet pour réduire les délais de production restent limités. L'obligation de résultat exige qu'il puisse déroger à un certain nombre de règles qui, pour être pertinentes en règle générale, sont porteuses de délais incompatibles avec l'urgence. C'est ce qui conduit le Haut comité à proposer la création d'une procédure d'urgence sociale.

Proposition n° 25

Créer une procédure d'urgence sociale concernant, de façon systématique, toute création ou extension de structure d'hébergement et les maisons-relais, et lorsque le contexte local le justifie, la production de logements locatifs sociaux.

Le classement en urgence sociale serait prononcé par le préfet et entraînerait :

- la compétence de l'État dans la délivrance du permis de construire,
- une priorité d'examen par l'administration, qu'il s'agisse de la demande de permis de construire ou du financement,
- le traitement des recours contentieux contre les permis de construire en procédure de référé.
- la possibilité de dérogation aux dispositions du code des marchés publics.
- le droit de préemption pour le préfet.

Face à une catastrophe naturelle, des mesures exceptionnelles sont prises par les pouvoirs publics. En matière de logement et d'hébergement, un certain nombre de nos concitoyens vivent un état de catastrophe qui, pour n'avoir pas des causes naturelles, n'en est pas moins tragique dans ses conséquences.

L'urgence doit aussi pouvoir être décrétée dans de telles situations.

Annexes

Annexe 1 - Avis du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées sur le projet de loi instituant un droit au logement opposable

17 janvier 2007

Le haut comité donne un avis favorable au projet de loi, sous réserve de la création d'une instance chargée de préparer la 2^e étape.

Le Premier Ministre a indiqué le 3 janvier qu'il demandait, sous 8 jours, l'avis du haut comité sur le projet de loi instituant le droit au logement opposable. Réuni le 8 janvier, le haut comité a examiné le texte qui lui était soumis et a constaté qu'il constituait une avancée significative pour l'instauration de l'opposabilité du droit au logement. Il s'est en conséquence prononcé en faveur de son adoption.

Le projet de loi présenté au Conseil des Ministres est conforme à ce document, à l'exception de l'absence de création d'un « Haut comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable », mesure que le haut comité juge indispensable. L'exposé des motifs indique cependant l'intention du Gouvernement de procéder à cette création par décret.

Le haut comité confirme donc son avis favorable sous la réserve de cette création dès l'adoption de la loi, afin que cette instance soit en mesure de faire des propositions, d'ici au 1^{er} juillet 2007, sur les mesures législatives et réglementaires nécessaires pour la bonne mise en œuvre de l'article 1^{er} de la loi dans le respect de l'objectif de mixité sociale.

Par le présent avis, le haut comité souhaite à la fois poser les principes qui doivent sous-tendre la mise en place de l'opposabilité du droit au logement, expliciter les raisons qui le conduisent à appeler les parlementaires à adopter le projet de loi et, en indiquant les limites inhérentes à un texte élaboré et débattu dans un délai très court, éclairer la suite qui devra y être donnée.

Avertissement : cet avis ne porte pas sur la partie « portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale », dont le haut comité n'a pas eu connaissance.

I - Les principes qui doivent sous-tendre la mise en place de l'opposabilité du droit au logement

L'opposabilité doit permettre à toute personne en difficulté d'accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir.

Le droit au logement est un droit universel, de même que l'accès aux soins ou à l'instruction. Il est déjà inscrit dans la loi mais sa mise en œuvre se heurte à :

- l'éclatement des responsabilités entre les différents niveaux de la puissance publique, source d'incohérence et d'irresponsabilité dans l'action publique ;
- l'absence de caractère contraignant, qui l'expose à la concurrence d'autres objectifs des politiques nationales et locales.

L'opposabilité est donc nécessaire pour garantir l'effectivité du droit au logement à ceux qui en sont aujourd'hui exclus.

L'opposabilité est un levier pour sortir d'une crise du logement qui touche une large partie de la population.

Cette crise se traduit par l'insuffisance quantitative et l'inadéquation de l'offre de logements. En organisant la responsabilité publique autour du droit au logement, l'opposabilité doit permettre le développement de politiques plus cohérentes, basées sur la prise en compte des besoins de tous. C'est pourquoi, au-delà des ménages qui connaissent les situations extrêmes d'exclusion du logement, le haut comité considère que l'opposabilité peut et doit être un levier pour améliorer la situation de tous ceux qui subissent les effets de la crise du logement.

L'opposabilité fait appel à la solidarité nationale.

Le droit au logement renvoie à un effort de solidarité entre les citoyens et entre les territoires. Cette solidarité doit être assurée au niveau national, et donc par l'État.

L'opposabilité doit produire des effets sur toutes les politiques qui ont un impact sur la capacité de répondre aux besoins de logement, en amont comme en aval de la production.

L'opposabilité doit imposer la prise en compte du droit au logement dans :

- le développement de l'offre, qui s'appuie en particulier sur les politiques d'urbanisme, l'action foncière, l'aide au logement social,...,
- les aides personnelles au logement, qui ont vocation à solvabiliser les ménages les plus pauvres,
- le traitement de l'habitat indigne,
- l'attribution de logements, qu'il s'agisse des logements locatifs sociaux ou de la mobilisation de logements locatifs privés dans le cadre notamment du conventionnement,
- l'action sociale, nécessaire pour accompagner les personnes les plus fragiles.

L'opposabilité doit s'appuyer sur des politiques territorialisées.

Les besoins comme les marchés du logement étant territorialisés, la pertinence de l'action suppose qu'elle s'inscrive dans des politiques pilotées au niveau le plus proche de la réalité des bassins d'habitat.

La spécificité de l'agglomération parisienne doit être prise en compte.

L'opposabilité doit se faire dans le cadre de l'objectif de mixité sociale.

Le haut comité considère que la ségrégation spatiale est une des formes de l'exclusion du logement. C'est pourquoi il est attaché à ce que le droit au logement soit appliqué selon des règles qui favorisent le développement de la mixité sociale.

2 - Les avancées que contient le projet de loi

Le projet de loi pose le principe de l'opposabilité sur la base de la définition existante du droit au logement.

L'article 1^{er} du projet de loi rend l'État garant de la mise en œuvre du droit tel que défini par la loi du 31 mai 1990. Il indique la mise en place de voies de recours dans les conditions fixées par le code de la construction et de l'habitation. Il pose donc le principe de l'opposabilité dans des termes clairs et sans autre limite *a priori* que la régularité et la stabilité du séjour.

Le Haut comité souligne que les personnes qui n'ont pas de titre de séjour doivent néanmoins être prises en compte dans le cadre de l'hébergement, qui relève d'un devoir d'assistance à personne en danger et doit donc être assuré de façon inconditionnelle.

Pour les demandeurs de logements sociaux, le projet de loi élargit les publics pouvant s'adresser aux commissions de médiation et programme l'ouverture d'une voie de recours juridictionnel.

Le projet établit des voies de recours en prolongeant les procédures résultant de la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, renforcées par la loi portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006.

Le projet de loi désigne la juridiction administrative et crée un « référé logement ».

S'agissant d'un droit dont la responsabilité incombe à la puissance publique, il est logique que les recours passent par la juridiction administrative. Leur traitement en référé garantit des décisions rapides. Le juge peut ordonner le logement ou le relogement du requérant.

3 - Les limites du projet de loi

Le projet de loi n'établit que la responsabilité de l'État. Il est normal que l'État garantisse le droit au logement au citoyen. Cependant la mise en œuvre du droit au logement fait appel à des compétences qui ont été transférées ou déléguées à des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités territoriales. Il sera donc nécessaire d'organiser la responsabilité de façon à ce que l'État obtienne le concours de chaque collectivité ou groupement de collectivités territoriale dans le cadre des compétences exercées.

Différents schémas d'organisation de la responsabilité sont possibles. Un choix devra être fait.

Le projet de loi n'a pas d'effet sur le développement de l'offre.

Il s'agit là de la conséquence directe du premier point évoqué ci-dessus. Dans la mesure où certains leviers, en particulier sur le développement de l'offre de logement

abordable, sont entre les mains des collectivités territoriales, il n'est pas porté remède aux situations d'insuffisance de volonté locale.

Seule l'attribution de logements sociaux fait l'objet de voies de recours.

Si le logement social est un outil majeur du droit au logement, il n'est pas le seul. Il est possible de répondre à certaines situations d'exclusion du logement par la mobilisation des outils de la lutte contre l'habitat indigne, par les aides visant à prévenir les expulsions, par la mobilisation de logements privés dans le cadre du conventionnement.

La spécificité francilienne n'est pas prise en compte. Il convient d'observer la difficulté particulière de la mise en œuvre à Paris des articles relatifs au recours en matière d'attribution des logements sociaux. Le point de passage obligé des recours étant la commission de médiation, située au niveau départemental, ce schéma interdit de dépasser les frontières du département, et donc notamment de la Ville de Paris, pour répondre aux demandes.

Le projet de loi ne prévoit ni son suivi ni la préparation de la 2^e étape.

Le haut comité estime indispensable la création d'une instance chargée d'assurer le suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, et de faire des propositions, dans un délai très rapproché, pour permettre de dépasser les limites indiquées ci-dessus. Une telle création peut cependant se faire par voie réglementaire, et le haut comité note que le Gouvernement, dans son exposé des motifs, en prend l'engagement.

4 - Les perspectives ouvertes par l'adoption de ce texte

Le haut comité est conscient des limites actuelles de la loi : une opposabilité qui ne pèserait pas sur le développement de l'offre et ne serait garantie que par des voies de recours portant sur l'attribution des logements sociaux risquerait de ne pas pouvoir répondre à l'ensemble des besoins et de renforcer les déséquilibres sociologiques existants.

Le haut comité considère cependant :

- qu'il n'était pas possible au Gouvernement, à ce stade et dans l'urgence, de proposer au Parlement un texte répondant à l'ensemble des questions qui doivent être traitées,
- que ce texte contient des avancées dont il est nécessaire de prendre acte pour que puisse s'ouvrir le débat sur ces questions, et notamment sur la façon dont doivent s'organiser les responsabilités respectives de l'État et des collectivités territoriales,
- que le Gouvernement a annoncé la création d'un « haut comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable » recevant mission de proposer la deuxième étape législative, après que la concertation indispensable ait pu être conduite avec l'ensemble des acteurs.

Le haut comité est donc favorable à ce projet de loi, sous réserve de la création du Haut comité de suivi de la mise en œuvre du droit opposable au logement dans les conditions indiquées par le Gouvernement.

Annexe 2 – Hommage à l'Abbé Pierre

Communiqué du 22 janvier 2007

C'est avec une profonde tristesse que les membres du haut comité ont appris le décès de l'Abbé Pierre, survenu ce matin.

Homme de foi, l'Abbé Pierre savait susciter la générosité de chacun, mais il appelait aussi à la justice des institutions et n'hésitait pas à interpeller Gouvernement et élus locaux pour faire valoir l'intérêt des plus pauvres et de toutes les victimes de l'exclusion. C'est ce souci d'une action publique juste, garantissant à chacun le droit au logement, qui l'avait conduit, en 1992, à demander la création d'un haut comité pour le logement des personnes défavorisées. Depuis lors, il suivait les travaux de ce haut comité et l'accompagnait lors de chaque remise du rapport annuel au Président de la République afin d'appuyer ses propositions. Sa mort survient au moment où est discuté au Parlement le projet de loi sur le droit au logement opposable. Les membres du haut comité tiennent à rendre hommage à un homme qui, jusqu'à la limite de ses forces, sut incarner le refus de l'exclusion.

Annexe 3 – Courrier au conseiller du président de la République concernant la vente de logements locatifs sociaux

Le Président

Monsieur Raymond SOUBIE
Conseiller auprès du Président
de la République
Palais de l'Élysée
55 rue du Faubourg Saint Honoré
75008 Paris

Paris le 20 novembre 2007

Monsieur le Conseiller,

Le Président de la République a la volonté d'accroître la proportion de ménages propriétaires de leur logement et, parmi les moyens envisagés pour y parvenir, il est demandé aux organismes HLM de développer la vente de logements locatifs sociaux à leurs locataires. Sans méconnaître l'intérêt que peut présenter ce mode d'accession à la propriété, le Haut comité est préoccupé par la façon dont ce projet va s'articuler avec la mise en œuvre du droit au logement opposable.

Bien que l'on ne dispose pas à ce jour d'estimation précise du nombre de ménages relevant des critères de priorité du DALO, il est établi que dans les départements qui connaissent les situations les plus tendues, leur nombre sera supérieur à l'offre de logements locatifs sociaux mobilisable sur le contingent préfectoral. Or plusieurs éléments nous conduisent à penser que la mise en vente de logements locatifs sociaux se traduira par une réduction immédiate de cette offre.

- 1° Il est parfois dit que la vente ne concernerait que des locataires qui ne sont plus mobiles. Rien ne permet de poser une telle affirmation, et si certains organismes pratiquent aujourd'hui une vente ciblée sur des immeubles à faible rotation, il ne pourrait pas en aller de même dès lors qu'un objectif annuel de vente leur serait imposé. Avec un taux de rotation annuel moyen d'environ 10%, dix logements mis en vente font perdre une attribution de logement locatif social pour chacune des années à venir.
- 2° Un objectif de 40 000 logements vendus peut paraître modeste au regard du patrimoine puisqu'il représente environ 1% du parc des organismes d'HLM. Pour atteindre cet objectif annuel cependant, on estime généralement que ce sont 5% du parc soit 200 000 logements qui devraient être proposés à la vente dès le début de l'opération. Même

si leur vente effective s'échelonne ensuite selon un rythme annuel de 40 000 logements, ce sont bien 200 000 logements qui, dès la décision de mise en vente prise, ne pourraient plus être attribués à des locataires, ou en tous cas à des locataires non susceptibles de les acquérir à court terme. 5% des logements locatifs sociaux pourraient ainsi se trouver exclus de l'offre locative sociale dès 2008.

3° J'ai bien noté que l'ambition du Gouvernement n'était pas de réduire le nombre de logements locatifs sociaux, la vente devant permettre aux organismes de dégager des fonds propres destinés à être réinvestis dans la production nouvelle. Il convient cependant de noter le décalage temporel entre la diminution opérée sur l'offre disponible et le développement attendu de la production :

- c'est dès la décision de mise en vente que les logements concernés quitteront le stock de logements locatifs sociaux mobilisables,
- c'est 3 à 5 ans après la décision de réaliser une opération que les nouveaux logements peuvent être livrés.

Dans les départements qui connaissent une situation tendue, la vente HLM va donc se trouver en conflit de calendrier avec la mise en œuvre du droit au logement opposable, et en tous cas avec les échéances fixées par la loi pour l'année 2008. Bien sûr, le logement locatif social ne constitue pas le seul outil dont disposent les préfets pour répondre aux situations de mal-logement, et le Comité de suivi a formulé des propositions pour qu'ils puissent davantage agir sur la prévention des expulsions, la lutte contre l'habitat indigne et la mobilisation de logements privés conventionnés. Je crains cependant que la vente HLM constitue un handicap supplémentaire pour l'État et qu'elle ne soit pas comprise des partenaires, collectivités territoriales et acteurs du logement, que celui-ci devra mobiliser.

Je note qu'à l'inverse, la facilitation de l'accession à la propriété hors du parc pour des locataires HLM serait un élément favorisant la mise en œuvre du DALO puisqu'elle contribuerait à accroître le taux de rotation. Peut-être les objectifs fixés aux organismes HLM pourraient-ils être exprimés en nombre de locataires HLM accédant à la propriété, que celle-ci se fasse dans ou hors du parc ? Il me semble qu'en tout état de cause, il serait opportun que la détermination d'objectifs quantitatifs de vente HLM soit différée de quelques mois afin que les préfets soient en mesure d'apprécier l'impact de l'ouverture des voies de recours.

Je souhaitais vous faire part de ces éléments de réflexion et vous dire ma disponibilité pour m'en entretenir avec vous.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Conseiller, l'expression de ma considération distinguée.

Xavier EMMANUELLI

Annexe 4 – Avis du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées sur le financement du logement locatif social

18 décembre 2007

La mise en œuvre du droit au logement opposable révèle des besoins qui nécessitent de développer très fortement la production de logements locatifs sociaux. La loi du 5 mars 2007 fixe à 142 000 le nombre de logements sociaux à produire en 2008 et en 2009, non compris la reconstruction liée aux opérations de rénovation urbaine. La mise en œuvre d'un programme aussi ambitieux nécessite de dépasser de nombreux obstacles, notamment le renchérissement des coûts et la difficulté à faire converger la volonté et l'action de toutes les collectivités concernées. Au moins dispose-t-on aujourd'hui de points d'appui solides à travers un réseau de maîtres d'ouvrage sociaux et des circuits de financement correctement alimentés et sécurisés : 70% du prix de revient des opérations de construction est actuellement couvert par des prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations, prêts accordés sous le contrôle de l'État grâce à l'alimentation financière apportée par le livret A.

C'est ce réseau et ce dispositif qui ont permis, dans les années qui ont suivi 1954 et l'appel de l'Abbé Pierre, de relever le défi d'une augmentation massive de la production de logements.

Aussi le Haut comité est-il très attentif au débat ouvert sur le livret A. Il tient à affirmer les principes suivants.

1° L'État, responsable du droit au logement, doit revendiquer face aux institutions européennes sa pleine liberté d'organiser sur le territoire français des modalités qui lui semblent appropriées pour permettre le financement des logements locatifs sociaux ; en ce sens il nous semble que le recours déposé par la France contre la décision de la Commission européenne doit être maintenu.

2° Une modification des conditions d'alimentation du financement du logement social n'a d'intérêt que si elle apporte une amélioration. C'est ce qu'a exprimé le Président de la République, dans son discours du 11 décembre, en fixant trois conditions à l'élargissement de la distribution du livret A à d'autres réseaux bancaires :

- que cela ne mette pas en danger la collecte,
- que cela se traduise par une diminution de la rémunération des réseaux distributeurs et donc par un financement moins cher pour le logement social,
- que cela ne bouleverse pas l'équilibre des réseaux qui distribuent aujourd'hui le livret A.

Ces conditions doivent être respectées.

3° La centralisation des fonds du livret A et le financement du logement social par la Caisse des Dépôts sont pour l'État la garantie que des logiques exclusivement économiques ne viendront pas contrarier la mise en œuvre de sa politique du logement. Ils doivent impérativement être préservés.

4° Le Haut comité considérerait comme dangereux de prendre des décisions sans une concertation approfondie avec l'ensemble des acteurs concernés par la mise en œuvre du droit au logement opposable.

Si aucun dispositif ne doit être à l'abri d'une remise en question, il n'y a aucune urgence à modifier dans la précipitation un système qui a fait ses preuves et fonctionne. La politique du logement est une politique du long terme qui doit s'appuyer sur des outils apportant toute garantie de pérennité. Il est donc souhaitable de concentrer les efforts sur la levée des blocages à la construction de logements sociaux dont les loyers sont compatibles avec les ressources le plus souvent très modestes de ceux qui en ont le plus besoin.

Annexe 5 – Avis du haut comité pour le logement des personnes défavorisées sur certaines dispositions du rapport de la Commission pour la libération de la croissance

6 mars 2008

Remarque liminaire

Le haut comité pour le logement des personnes défavorisées regrette de ne pas avoir pu, ainsi qu'il en avait fait la demande, échanger avec la Commission pour la libération de la croissance.

1) Observations générales

1^{re} observation : le développement quantitatif de la construction de logements doit se faire à des conditions économiques compatibles avec les ressources des ménages.

C'est à juste titre que la Commission fait du développement de l'offre de logements une des conditions de la mobilité géographique. Cependant il a été constaté au cours des dernières années que l'essentiel de la production s'orientait vers des produits peu accessibles aux salariés modestes, que ce soit dans l'accession à la propriété ou dans le locatif. On a également enregistré une augmentation de la part des dépenses de logement dans le budget des ménages, qui est passée de 14% au début des années 80 à 22%. La ponction ainsi opérée sur le pouvoir d'achat, constitue à la fois un problème social et un problème économique, puisqu'elle freine la consommation. C'est pourquoi le haut comité considère qu'il est impératif que l'augmentation de la production de logements se fasse dans le cadre d'une réorientation vers des produits abordables.

2^e observation : le haut comité regrette que l'approche économique de la commission ne l'ait pas conduit à aborder la question du fonctionnement des marchés du logement.

Les prix de l'immobilier ont connu ces dernières années des évolutions considérables, amplifiées par des incitations fiscales mal ciblées.

Ces évolutions ont des conséquences lourdes. Le renchérissement accroît la demande de logement social et en freine la sortie ; il fragilise les budgets des locataires et des accédants et entraîne une augmentation des expulsions ; il aggrave les inégalités sociales et territoriales ; il augmente le besoin d'aide de l'État dans une période difficile pour les finances publiques. Un mouvement de baisse, a priori souhaitable, affecterait la mobilité de ceux qui ont accédé à la propriété au plus fort de la hausse.

Le haut comité attire l'attention sur la nécessité de se préoccuper de la régulation de marchés qui sont largement dépendants de décisions de la puissance publique.

3^e observation : le haut comité est attaché au maintien d'un secteur du logement social constitué d'opérateurs spécifiques.

Le haut comité s'étonne de certaines propositions de la Commission, qui témoignent d'une méconnaissance de la réalité des organismes de logement social, qu'il s'agisse de la réglementation qui s'impose à eux, des contrôles auxquels ils sont soumis, des financements dont ils disposent ou de leur gestion.

Il est légitime que la puissance publique leur pose des exigences, le cas échéant dans le cadre de conventions d'objectifs qui devraient notamment concerner le développement de la production de logement très social et de logement adapté (maisons-relais...). Par contre le haut comité est fermement opposé à toute mesure qui viendrait mettre en cause l'existence de ces organismes en

tant qu'outils spécifiques, dédiés à une mission sociale de service public qui consiste à produire et à gérer des logements destinés à une population modeste, et doivent être attribués dans le cadre des critères de priorité définis par la loi.

Les opérateurs du logement locatif social sont les principaux outils de la mise en œuvre du droit au logement. Leur existence constitue pour l'État et les collectivités une garantie du bon usage des aides publiques.

4^e observation : il est souhaitable d'associer des maîtres d'ouvrage privés au développement de l'offre de logements sociaux dans des conditions qui apportent à la puissance publique les garanties nécessaires.

Le partenariat public privé doit se faire dans des conditions qui, tout en étant attractives pour la partie privée, permettent à la puissance publique d'être garantie d'un bon usage des aides publiques. L'achat par des bailleurs sociaux de logements en VEFA dans des programmes privés répond à cette exigence.

Il est dommage que le rapport de la Commission n'aborde pas la question du conventionnement de logements appartenant à des bailleurs privés, qui constitue pourtant une piste encore insuffisamment utilisée. Dans les zones de marché tendu, il y a aujourd'hui urgence à se donner les moyens d'un développement à grande échelle du conventionnement de façon à permettre aux préfets d'honorer l'obligation de la loi DALO.

5^e observation : le haut comité est fermement opposé aux propositions visant à faciliter et accélérer les expulsions.

La hausse des loyers a entraîné une augmentation des expulsions, qui concernent environ 100 000 ménages par an. Alors que la loi DALO fait obligation aux préfets d'assurer le relogement de ces ménages dès lors qu'ils sont de bonne foi, il convient de tout mettre en œuvre pour prévenir les expulsions. Le Premier Ministre a d'ailleurs annoncé des mesures en ce sens.

Le haut comité ne met en cause ni la légitimité, ni l'opportunité d'un renforcement de la sécurité des propriétaires, mais il considère que ce renforcement doit et peut être atteint autrement qu'en fragilisant la situation des locataires. Il convient de mener à bien la mise en œuvre du dispositif de garantie universelle des risques locatifs et de développer la médiation associative ainsi que le comité de suivi du DALO en a fait la proposition.

6^e observation : la question de la gouvernance des politiques du logement doit être posée.

La Commission propose un renforcement des compétences des intercommunalités. Elle invite l'État à s'ingérer dans les politiques locales lorsqu'elles lui paraissent malthusiennes. Il s'agit là de vraies questions qui doivent être mises à l'agenda des décisions politiques, en prenant en compte la spécificité de l'Île-de-France.

Le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, qui rassemble l'ensemble des acteurs et notamment les associations d'élus, a posé ces problèmes et formulé des propositions.

2) Examen des décisions proposées

Rapport de la commission pour la libération de la croissance

Chapitre 3 : Les révolutions à ne pas manquer

DÉCISION 91

Construire d'ici 2012 10 Ecopolis, villes ou quartiers d'au moins 50 000 habitants intégrant technologies vertes et technologies de communication. Construire constitue en soi un geste architectural et politique. C'est laisser une trace forte dans le pays, lui montrer l'image qu'il peut donner de lui-même. Le moment est venu pour la France de construire des villes ou quartiers d'un genre nouveau, véritables laboratoires de la modernité urbaine, avec un souci permanent d'équilibre financier, écologique, technologique et social.

Commentaire du haut comité pour le logement des personnes défavorisées

Le haut comité n'a pas d'observation sur le principe de la création des Ecopolis, telle qu'elle est présentée dans le rapport.

Il souhaite cependant réagir à une note de commentaire adressée par le président de la commission pour la libération de la croissance à la commission des finances de l'Assemblée Nationale.

La note envisage 6 pistes de financement dont le haut comité souhaite attirer l'attention sur le caractère illusoire.

Les Ecopolis seront des villes d'au moins 50 000 habitants intégrant une haute qualité environnementale et les toutes nouvelles technologies de communication. Elles serviront notamment à faire progresser massivement l'urbanisme général, au service d'objectifs de croissance durable tels que des infrastructures haut débit, des transports technologiquement à la pointe et des constructions « durables ». Ces « espaces urbains durables » devront intégrer emploi, logement, cadre de vie et mixité sociale, et mettre en œuvre des ressources énergétiques renouvelables : éoliennes, panneaux solaires. Ils joueront ainsi le rôle de laboratoires de la réduction de la consommation d'eau, du tri des déchets, du développement de la biodiversité, de la réduction de la consommation d'air conditionné, de l'aménagement de plans d'eau, de la création d'espaces verts (équivalant à 20 % de la surface de la ville), de l'accès très large gratuit aux nouvelles technologies de l'information. Enfin, elles devront encourager la mixité sociale.

Plusieurs pays l'ont déjà entrepris : Mountain View en Californie, Hammerdy Sjöstat en Suède, New Songdo City en Corée, ou encore les Ecotowns anglaises. Gordon Brown a en effet annoncé, dans son discours d'investiture, son intention de lancer dans les années à venir la construction de cinq Ecotowns appelées à accueillir de 10 000 à 20 000 habitants. La première de ces Ecotowns sera créée à l'initiative du gouvernement de Londres et les autres par appel à candidatures auprès de villes existantes. Près d'une quarantaine de collectivités territoriales se sont portées candidates, et le gouvernement britannique a décidé de porter le nombre de ces Ecotowns à 10.

En France, il appartiendra à l'État de lancer un tel projet, qui doit devenir un enjeu mobilisateur de la croissance. Doivent être définis un cahier des charges et un financement équilibré associant État, collectivités territoriales, Caisse des dépôts et secteur privé. Ces opérations seront menées dans le cadre d'opérations d'intérêt national, par des établissements d'aménagement public. Ils porteront le foncier et définiront un cahier des charges ayant vocation à prévoir les implantations des logements et des activités économiques en préconisant la mixité sociale.

Trois engagements préalables doivent être pris par l'État à l'égard des collectivités territoriales et de leurs habitants :

- l'absence d'impact de ces opérations sur la fiscalité locale ;
- la qualité et la densité les plus adaptées aux exigences environnementales ;
- la création d'emplois.

Parmi les 10 Ecopolis, trois pourront être créées dans des quartiers prioritaires. Ces sites seront sélectionnés à partir des candidatures des villes, des pôles de compétitivité et des sites universitaires d'excellence.

1) La commission envisage le redéploiement budgétaire des fonds consacrés à la politique du logement « ce qui peut à minima dégager 1,5 milliard d'euros ».

Le haut comité constate que les aides budgétaires au logement ont diminué au cours des dernières années. La mise en œuvre du droit au logement opposable, dont la responsabilité incombe à l'État, ne peut que le conduire à renforcer son effort.

2) La commission envisage de faire des économies sur les aides personnelles au logement.

Toutes les opportunités d'économie sur les aides à la personne ont déjà été exploitées et les barèmes ont été fortement recentrés sur les ménages les plus pauvres. Sauf à mettre en cause la capacité des aides à solvabiliser ces ménages, il n'y a pas de source d'économie à attendre dans ce domaine.

3) La commission envisage de retirer les avantages financiers accordés aux organismes HLM pour soumettre ceux-ci à la concurrence et rebasculer les économies vers les aides à la personne.

Les aides à la pierre de l'État ne représentent aujourd'hui que 13 % du prix de revient d'un logement PLAI et 4 % pour un logement PLUS. Le surcroît d'aide à la personne nécessité par leur disparition serait plus onéreux.

4) La commission envisage de taxer le logement HLM.

Le haut comité considère qu'un appauvrissement des organismes ne pourrait que se répercuter sur la qualité du service apporté. Elle affecterait leur capacité à développer leur production, au moment même où celle-ci doit être considérée comme une priorité absolue.

5) La Commission envisage de budgétiser le 1 %.

Ceci renvoie à la décision 296 et à son commentaire.

6) La commission propose d'abaisser les plafonds de ressources dans le parc HLM pour accroître les ressources des loyers de solidarité.

Le haut comité constate que la revalorisation des plafonds n'a pas empêché que les logements locatifs sociaux soient occupés aujourd'hui par une population plus pauvre : 35,6 % des locataires HLM sont dans le 1^{er} quartile de revenu contre 12 % en 1973.

Le haut comité souhaite que les ressources provenant des loyers de solidarité, dont le barème va être renforcé, soient affectées à la diminution de certains loyers HLM, qui demeurent inaccessibles à certains ménages.

Chapitre 4 : La mobilité géographique

La mobilité géographique est essentielle à la fluidité des parcours professionnels et personnels. Il faut donc à la fois construire plus de logements et rendre plus facile le changement de résidence. Les relations entre bailleurs et locataires doivent être refondées. Les possibilités d'échange de logements sociaux doivent être élargies.

L'accession à la propriété, qui n'est pas incompatible avec la mobilité géographique des personnes, comme en atteste l'exemple des États-Unis, doit être encouragée. Par ailleurs, le logement représente le quart des dépenses des ménages : à cet égard, toute mesure visant à en réduire le coût aura des effets considérables sur le pouvoir d'achat et la croissance.

CONSTRUIRE PLUS ET MIEUX

En 2006, 422 000 logements ont été créés. Afin de loger les nouveaux ménages ou reloger ceux qui vivent dans des habitations insalubres ou vétustes, 500 000 logements nouveaux doivent être construits par an d'ici à 2010, puis au moins 350 000 par an au cours de la décennie suivante. Cet impératif est d'autant plus urgent si l'on considère les 500 000 à 735 000 ménages potentiellement prioritaires au titre du droit au logement opposable à compter du 1^{er} janvier 2008.

OBJECTIF : accroître la superficie des terrains à bâtir.

Le foncier ne manque pas en France où la densité de la population est l'une des plus faibles d'Europe. Mais il faut inciter les communes à l'utiliser et à le rendre constructible, en permettant à l'État de reprendre la main, en cas de nécessité. Il est aussi nécessaire de mettre en place des mécanismes privés incitatifs.

DÉCISION 164

Autoriser l'État à se réapproprier le foncier disponible dans les communes ne respectant pas les exigences de la construction de logements sociaux prévus par la loi SRU (loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbain).

Cela peut être fait en s'appuyant sur l'exercice du droit d'expropriation, dont l'État reste titulaire au titre de l'utilité publique, malgré la décentralisation. L'État peut exercer ce droit à son propre profit ou à celui de toute personne publique (collectivité territoriale, intercommunalité, établissements publics, bailleurs sociaux) ou privée (promoteurs privés non seulement pour construire mais également gérer les logements sociaux construits). Les communes qui n'auraient plus de foncier disponible paieront une amende égale à la valeur des terrains non disponibles.

Dans le contexte actuel, la compatibilité entre les objectifs de mobilité géographique et l'accession à la propriété ne peut pas être simplement affirmée. Les prix de l'ancien ont doublé en dix ans, et même si la demande reste forte, une diminution des prix de 20 à 30 %, doit être envisagée comme une hypothèse réaliste. Une telle situation aurait un impact bénéfique pour les candidats à l'accession. Elle viendrait par contre mettre en difficulté les accédants récents qui, pour mobilité professionnelle ou pour toute autre raison, ont besoin de revendre leur logement.

Le haut comité souscrit au constat du besoin de construire plus, mais insiste sur la nécessité d'orienter cette production vers du logement abordable pour les catégories de population pauvres et modestes.

L'idée de permettre à l'État de reprendre la main en cas de défaillance des collectivités locales est également défendue par le haut comité. Elle découle logiquement de la responsabilité désormais assumée par l'État dans la mise en œuvre du droit au logement opposable.

1) Le haut comité considère également que l'État doit user de toutes ses prérogatives pour obtenir la construction effective des logements sociaux prévus par la loi SRU. Le comité de suivi du DALO a demandé que lorsqu'une commune ne respecte pas son obligation, le préfet mandate un organisme HLM et délivre lui-même le permis de construire, comme le prévoit l'article L.302-9-1 du CCH.

2) L'expropriation est une procédure lourde et longue. Le comité de suivi du DALO a préconisé de donner au préfet un droit de préemption qui lui permettrait d'agir avec plus d'efficacité. Le rapport Pinte reprend cette proposition qui suppose une mesure législative.

3) La proposition du comité de suivi va au-delà de la stricte application de la loi SRU car les objectifs que celle-ci définit, pour importants qu'ils soient du point de vue de la mixité sociale, ne sont pas quantitativement suffisants pour répondre aux besoins sur l'ensemble des agglomérations. Il est nécessaire que le préfet dispose de pouvoirs de substitution dans tous les cas où la production n'est pas à la hauteur des besoins révélés par le DALO.

OBJECTIF : construire plus.	Pour le haut comité, l'objectif doit être : construire plus de logements abordables. Il convient de rappeler que les dépenses de logement représentent aujourd'hui en moyenne 22 % du revenu des ménages contre 14 % au début des années 1980. Les taux d'effort des ménages modestes atteignent des niveaux insupportables et pèsent lourdement sur le pouvoir d'achat.
DÉCISION 165 Accroître la hauteur autorisée des immeubles, tout en s'efforçant de préserver des espaces non construits, en particulier des espaces verts.	L'urbanisme est défini au niveau local, mais il est de la responsabilité de l'État de s'assurer que les documents d'urbanisme prennent bien en compte les besoins de logement.
DÉCISION 166 Permettre aux promoteurs de réaliser directement les aménagements publics et les aménagements collectifs auxquels ils contribuent financièrement.	
DÉCISION 167 Donner aux préfets le pouvoir de relever d'autorité le Coefficient d'occupation des sols (COS) s'il est manifestement « malthusien ».	S'il constate que les documents d'urbanisme ne prennent pas en compte les besoins de logement, notamment tels qu'ils sont identifiés par les PLH, le préfet a le devoir de demander leur modification, le cas échéant en saisissant le tribunal administratif. Il serait bon de lui donner un moyen plus opérationnel pour faire rectifier ces documents, et ce dans des délais beaucoup plus rapides. Mais cette possibilité ne devrait pas se limiter à la fixation du COS.
DÉCISION 168 Permettre une différenciation du COS selon le type de locaux : logements, bureaux, commerces, etc.	L'article L.127-1 du code de l'urbanisme permet de majorer de 20 % le COS en cas de construction de logements sociaux. Par ailleurs, dans certaines communes et jusque 2010, la loi ENL a ouvert la possibilité pour la collectivité locale de relever de 50 % le COS sur les opérations de logement comportant au moins 50 % de logement social. Le ciblage de ces mesures sur le logement social paraît pertinent.
DÉCISION 169 Assouplir les règles de changement d'affectation des locaux, de façon à faciliter la transformation de bureaux et commerces en logements.	La transformation de bureaux et commerces en logements se heurte surtout à des réalités économiques : coûts des travaux de transformation, rentabilité comparée des logements et des bureaux...
DÉCISION 170 Regrouper à l'échelon intercommunal les compétences locales en matière d'urbanisme et d'habitat, notamment en vue de la constitution de réserves foncières.	Le haut comité est favorable au renforcement des compétences de l'intercommunalité, car celle-ci intervient sur un territoire proche de la réalité des bassins d'habitat, où la cohérence des politiques doit être organisée. On peut d'ailleurs noter que les communautés urbaines disposent déjà de la compétence d'urbanisme. La question doit aujourd'hui être posée pour les communautés d'agglomération et communautés de communes qui se dotent d'un PLH. La prise en charge des compétences d'urbanisme et du droit de préemption au niveau intercommunal permettrait d'envisager plus facilement la délégation de la responsabilité du DALO aux EPCI. Pour l'Île-de-France cependant, l'intercommunalité n'est pas le périmètre pertinent, le haut comité propose l'échelon régional.

OBJECTIF : promouvoir l'implication d'opérateurs privés dans la construction et la gestion de logements socialement mixtes. Les bailleurs font insuffisamment appel à la mise en concurrence de prestataires, y compris venant du secteur privé, alors même qu'il s'agit là d'une obligation juridique. Il faut donc :	L'affirmation de la commission est surprenante car les bailleurs sociaux sont soumis au code des marchés publics et, s'ils ne le respectaient pas, les contrôles n'auraient pas manqué de le relever. Ils sont en réalité les maîtres d'ouvrage qui font le plus appel à la mise en concurrence.
DÉCISION 171 Élargir les opérations de construction à des opérateurs de statut privé, dans le cadre d'un appel à la concurrence et sur la base d'un cahier des charges prédéfini.	Si la mise en concurrence des architectes et des entreprises est la règle dans la production de logements sociaux, il est par contre souhaitable que la maîtrise d'ouvrage reste assumée et maîtrisée par les organismes qui vont assurer la gestion des logements au service d'une mission sociale et sous le contrôle de la puissance publique.
DÉCISION 172 Promouvoir les partenariats public-privé (PPP) au moyen de conventionnements permettant à terme le retour des logements construits dans le parc libre.	Les maîtres d'ouvrage sociaux pratiquent déjà la production de logements en partenariat avec des maîtres d'ouvrage privés dans le cadre d'opérations en VEFA (vente en l'état futur d'achèvement) où les logements sociaux sont minoritaires, et ont vocation à rester dans le parc social. Le retour de logements sociaux dans le parc libre est possible dans le cadre du bail à réhabilitation et du bail à construction, qui restent peu utilisés et mériteraient d'être encouragés. Cependant de telles formules n'ont de sens que si les aides accordées par l'État et les collectivités sont inférieures à ce qui aurait été apporté pour la création de logements sociaux pérennes.
DÉCISION 173 Simplifier et clarifier les mécanismes d'aide et de financement, tant pour la construction que pour l'entretien. Pour la construction, ces mécanismes peuvent prendre la forme de subventions ou de prêts bonifiés pour l'acquisition de foncier et le financement des coûts de construction.	L'entretien des logements locatifs sociaux ne fait pas l'objet d'aide ni de financement spécifique. Pour ce qui est de la construction, la complexité réside dans la multiplicité des aides à mobiliser pour assurer l'équilibre des opérations. Cette multiplicité découle de l'insuffisance des aides de l'État. La délégation des aides à la pierre aux EPCI et départements volontaires est un élément de simplification.
OBJECTIF : améliorer l'équité du système du logement social.	
DÉCISION 174 Distinguer complètement le système de financement de l'aide à la construction de celui des aides aux locataires, afin de permettre une analyse objective des coûts des projets et des besoins des populations concernées.	C'est déjà le cas depuis le bouclage des aides à la personne et l'unification des barèmes.

OBJECTIF : faciliter la mobilité dans le logement social.

Le parc social de logements représente le sixième des locations en France. Il fonctionne cependant de façon très peu fluide, en raison du grand nombre d'organismes assurant sa gestion et des délais d'examen des demandes. Or, la mobilité est la condition de l'emploi et elle est freinée par la complexité du déménagement dans le parc social. Le traitement des demandes par les organismes d'HLM prend parfois plusieurs années (374 000 ménages en Île-de-France sont aujourd'hui en attente de réponse). L'échange de logements sociaux n'est officiellement possible que dans le cas où les deux foyers volontaires occupent deux logements appartenant au même bailleur et situés dans le même ensemble immobilier. Toute autre forme d'échange est considérée comme de la sous-location et conduit à l'expulsion des locataires concernés (une condamnation de 45 000 euros et 3 ans d'emprisonnement pour production de faux document sont également prévus). Pour y pallier, une bourse informelle du logement social s'est créée sur Internet : de nombreux locataires échangent ainsi déjà leur appartement sur cette plateforme, s'exposant à des risques juridiques.

DÉCISION 175**Créer sur Internet une Bourse du logement social.**

Dotée d'une existence légale, gérée comme une entreprise (par exemple par l'union des organismes de logements sociaux), une Bourse Internet du logement social recensera à l'échelle nationale à la fois les logements vacants et ceux disponibles pour un échange. Elle fera intervenir les bailleurs publics et privés, les communes, les maisons de l'emploi et l'ANPE. En plus des logements vacants, le site Internet de la bourse présentera les annonces d'échanges rédigées par les locataires eux-mêmes. Elle facilitera l'échange entre deux logements, à condition que les locataires aient des raisons légitimes de permuter leurs logements (emploi, rapprochement familial) et qu'ils respectent les plafonds de ressources correspondants. Les réponses tiendront compte en toute transparence des durées d'attente.

LIBÉRER LE MOUVEMENT**OBJECTIF : diminuer les droits de mutation et les frais annexes à l'acquisition d'un logement.**

Une plus grande mobilité n'est possible que si les coûts entraînés par un déménagement diminuent : la France est l'un des pays industrialisés où les coûts des transactions immobilières (droits de mutation à titre onéreux – soit l'essentiel des frais de notaire, frais de certification et éventuels frais d'agence) sont les plus importants.

Le manque de fluidité du logement social est réel, mais n'a rien à voir avec le nombre d'organismes (si tel était le cas, le logement privé devrait être de loin le moins fluide !). Il résulte des difficultés des locataires de logements sociaux à accéder à la propriété ou assumer un loyer du parc locatif privé dans le contexte actuel des marchés du logement.

Les délais d'attente ne sont en aucun cas des délais de traitement ! Ils sont liés à ce manque de fluidité et à l'importance de la demande.

L'obligation de soumettre toute attribution d'un logement locatif social, qu'elle s'inscrive ou non dans un échange, à la commission d'attribution, constitue pour la puissance publique une garantie du respect de la réglementation et des critères de priorité qui justifient l'existence de ce patrimoine.

Le développement de pratiques favorisant l'échange mérite d'être examiné mais en respectant ce cadre juridique.

Le haut comité est attaché au développement de politiques favorisant les mutations d'un logement social à un autre, afin de favoriser les parcours et la meilleure adéquation des logements aux évolutions familiales. Il existe de bonnes pratiques locales qui mériteraient d'être développées.

Cependant en termes d'efficacité et dans le contexte actuel d'insuffisance d'offre disponible, on peut douter de l'intérêt de l'investissement des HLM dans le fonctionnement d'une bourse internet nationale.

Le haut comité considère que la priorité doit être donnée à l'organisation, au plan local, d'une gestion commune de la demande par l'ensemble des organismes et des réservataires et d'une sélection transparente des candidatures sur la base de critères de priorité pré-définis et sous le contrôle d'instances ad hoc. Il formule des propositions dans son 13^e rapport.

Les besoins liés à la mobilité professionnelle doivent être intégrés dans ce cadre, étant précisé que le 1 % logement, qui dispose de droits de réservation importants, a une vocation particulière sur ce sujet.

DÉCISION 176 Supprimer totalement les Droits de mutation à titre onéreux (DMTO) liés à l'achat ou la vente d'un bien immobilier jusqu'à une valeur de 500 000 euros. Au-delà, les droits deviendrait progressifs.	Au contraire de la commission, le haut comité préconise d'utiliser la fiscalité des transactions (droits de mutation et taxation des plus-values) pour permettre à la puissance publique de disposer des moyens nécessaires pour assumer le coût du droit au logement et de la mixité sociale dans un contexte de renchérissement général des prix du logement. L'idée d'une progressivité des droits est par contre intéressante. Elle avait été proposée par le haut comité dans un précédent rapport comme outil d'incitation à la modération des prix.
DÉCISION 177 Réduire les frais d'agence en introduisant davantage de concurrence et en adaptant la réglementation correspondante.	Le haut comité s'interroge sur le contenu de l'adaptation de la réglementation envisagé par la commission. La profession répond aujourd'hui à des exigences réglementaires qui visent à protéger les clients.
DÉCISION 178 Accorder aux salariés qui déménagent une prime de mobilité égale à six mois du dernier salaire. Cette prime de mobilité sera prise en charge par l'entreprise qui interrompt le contrat de travail. Son versement serait subordonné à la présentation d'un nouveau contrat de travail. Cette mesure doit être instaurée au terme d'une négociation entre les partenaires sociaux concernant la fluidité du marché du travail.	Proposition qui ne concerne pas le haut comité.
OBJECTIF : encourager les propriétaires à louer en établissant des rapports plus équilibrés avec les locataires.	Le haut comité ne partage pas le postulat selon lequel les rapports propriétaires / locataires seraient déséquilibrés en faveur de ces derniers.
DÉCISION 179 Raccourcir les délais légaux encadrant le régime des expulsions.	Au plan juridique, un équilibre semble au contraire avoir été trouvé et une remise en cause paraît d'autant moins souhaitable que la tension des marchés joue en faveur des propriétaires.
DÉCISION 180 Limiter les pouvoirs d'appréciation discrétionnaire du juge en matière de délais de grâce et de paiement aux cas les plus précaires.	S'il est vrai qu'un renforcement de la protection du bailleur face au risque locatif pourrait favoriser la location, ceci ne doit pas se faire au détriment de la sécurité du locataire. C'est pourquoi une réflexion a été conduite pendant plusieurs années au sein du Conseil national de l'habitat, qui rassemble l'ensemble des acteurs concernés, et notamment des représentants des propriétaires et des locataires. Elle a débouché sur un projet de garantie universelle des risques locatifs, dont certains aspects sont encore en cours de finalisation. La démarche de la commission, si elle était suivie n'apporterait pas de réelles garanties supplémentaires pour le bailleur. Elle susciterait par contre l'incompréhension des locataires et des associations de défense des mal-logés et ajouterait aux difficultés de l'état à assurer le droit au logement. Le haut comité y est très fermement opposé.

DÉCISION 181 Encadrer plus strictement le pouvoir d'appréciation discrétionnaire du préfet, notamment par une compétence liée dans la décision d'accorder le concours de la force publique.	Le préfet, responsable de la mise en œuvre du droit au logement est dans l'obligation légale d'assurer le relogement des ménages expulsés de bonne foi. S'il n'est pas en capacité de le faire, il doit alors assurer le maintien dans les lieux du ménage expulsé. Le comité de suivi du DALO et le haut comité préconisent, plutôt que de procéder à un refus de concours de la force publique, que le préfet missionne un organisme pour se porter locataire du logement et maintenir le ménage en sous-location.
OBJECTIF : mieux protéger le locataire.	
DÉCISION 182 Réduire le dépôt de garantie à un mois de loyer, raccourcir son délai de restitution à huit jours et en confier la garde à une partie tierce au contrat de bail. • Interdire au bailleur d'exiger une caution qui s'ajoute au dépôt de garantie ; • Raccourcir le délai du préavis que doit donner un locataire pour quitter le logement ; • Imposer une assurance spécifique du loyer contre les aléas des revenus. L'extension des assurances contre les impayés est plus facile à mettre en place que la création d'un bail allégé. Intervenant en complément des mesures proposées par ailleurs, son coût de mise en œuvre peut être réduit si la procédure d'expulsion est réformée parallèlement.	La loi du 8 février 2008 sur le pouvoir d'achat a réduit le montant du dépôt de garantie à un mois. La garantie universelle des risques locatifs articule une assurance souscrite par le propriétaire et une garantie apportée par une association créée pour assurer la caution.
DÉCISION 183 Assouplir les conditions de résolution extrajudiciaire des contentieux à travers des modes de règlement à l'amiable, de façon à ne pas pénaliser les locataires de bonne foi.	Le développement de commissions de prévention des expulsions et la systématisation d'enquêtes sociales dans les contentieux, décidée par le Premier Ministre suite au rapport Pinte, est une réponse plus adaptée. L'un de ses effets doit être de développer les accords de règlement.
DÉVELOPPER L'ACCÈS À LA PROPRIÉTÉ DES PLUS MODESTES OBJECTIF : proposer d'ici 5 ans à tous les locataires modestes, dont les personnes âgées, d'accéder à la propriété, à travers des financements adaptés. Selon l'Observatoire de l'épargne européenne, si 3 Français sur 4 souhaitent devenir propriétaires, seuls 58% d'entre eux possèdent effectivement leur logement.	Le développement de l'accession à la propriété des ménages modestes est un objectif intéressant, à condition de prévoir des modalités qui les protègent des risques (précarité des ressources, dépenses induites par la copropriété...). Il est surprenant que la commission ne se soit pas penchée sur ces dispositifs, et que le seul outil qu'elle envisage soit la vente de logements locatifs sociaux.

DÉCISION 184 Vendre une partie du parc d’HLM à ses occupants. En France, la loi portant engagement national pour le logement prévoit la possibilité de vendre les logements sociaux avec une décote pouvant aller jusqu’à 35 % de la valeur du logement telle que déterminée par le Service des Domaines. Les logements vendus en application de cette loi sont comptabilisés dans le quota de 20 % de logements sociaux imposé par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU). Les bailleurs sociaux disposent donc de la faculté de céder des logements de leur parc à leurs occupants, en modulant la décote appliquée à la valeur de cession en fonction des revenus des acquéreurs et de leur ancienneté dans leur logement. Les bailleurs sociaux devront conserver des logements locatifs et la fonction de syndic des immeubles en partie cédés à leurs locataires. Il est essentiel d’exiger en contrepartie la reconstruction d’un logement social pour un vendu. Il sera proposé aux acquéreurs des plans de financement à des conditions de taux et de durée avantageuses.	Le haut comité n’est pas hostile par principe à la vente de logements locatifs sociaux à leurs occupants, qui peut avoir un intérêt dans le cadre de politiques locales. Cependant il est opposé à toute mesure systématique, particulièrement dans le contexte actuel. Il ne serait pas concevable que l’État soit condamné pour non application du DALO dans un département où des logements locatifs sociaux ont été vendus avec son accord, et a fortiori à sa demande. L’argument selon lequel les logements vendus seraient compensés par la reconstruction n’est pas recevable dans ce type de contexte : • parce que la priorité doit être de produire en plus, pour faire face aux besoins non satisfaits, et non pour compenser la vente ; • parce que la construction d’un nouveau logement demande un temps minimum de 3 ans tandis que le logement mis en vente sort immédiatement du stock de l’offre disponible.
DÉCISION 185 Permettre aux locataires de capitaliser 25 % des loyers versés pendant 10 ans au moment de l’achat de leur logement HLM.	Cette mesure revient à faire supporter par les organismes une aide à l’accession qui s’ajoute à la décote de 35 % qu’ils peuvent déjà pratiquer. Il n’est pas normal de faire reposer l’aide à l’accession à la propriété sur une solidarité interne aux organismes HLM, qui pénalisera les locataires qui n’ont pas les capacités d’accéder.
DÉCISION 186 Permettre à tous les retraités proches du minimum vieillesse de jouir de l’usufruit d’un logement social adapté à leur besoin.	Là encore, la décision proposée par la commission fait supporter par l’ensemble des locataires une mesure qui, si elle devait être adoptée, relèverait de la solidarité nationale. Pour le haut comité, la question qui doit être posée n’est pas celle de l’usufruit mais de veiller à ce que les retraités proches du minimum vieillesse puissent accéder à un logement adapté à leurs besoins et, grâce aux aides au logement, à leurs capacités.

Chapitre 5 : Passer avec le secteur parapublic un contrat d’efficacité OBJECTIF : fixer pour les organismes d’HLM des contrats d’objectifs et d’évaluation	La méthode consistant à passer des contrats d’objectif et d’évaluation est louable.
DÉCISION 286 Inciter à la fusion d’organismes d’HLM. Le parc locatif social représente 18 % du parc total de logement. Existente 279 offices publics de l’habitat, 298 sociétés anonymes d’HLM, 160 sociétés coopératives d’HLM, des sociétés anonymes de crédit immobilier SACI (environ une soixantaine), des sociétés d’économie mixte intervenant dans le logement social et des associations agréées dans le cadre de la loi du 31 mai 1990 dite loi Besson.	La nécessité économique d’inciter à la fusion n’est pas établie. La quasi-totalité des organismes ont aujourd’hui une taille significative. L’opportunité de la fusion ne peut s’apprécier qu’au cas par cas. Par contre la commission ne pointe pas le problème posé par la multiplicité des bailleurs sociaux intervenant sur un même territoire. Ceci représente une difficulté pour leur bonne insertion dans les politiques locales de l’habitat et l’ensemble des partenariats que ces politiques supposent. Il y a lieu d’encourager les transferts de patrimoine entre organismes pour faciliter la cohérence.

DÉCISION 287 Mettre en place un cahier des charges dont le respect par les organismes d'HLM conditionnera l'agrément et donc le financement (respect de critères de gestion fixés par l'État).	Les organismes HLM sont déjà tenus par une réglementation stricte et des contrôles.
DÉCISION 288 Soumettre les bailleurs sociaux à des objectifs de construction et de gestion clairement définis assortis de sanctions effectives.	Des objectifs peuvent effectivement être négociés et traduits dans des conventions.
DÉCISION 289 Imposer que les organismes d'HLM soient au moins de niveau intercommunal et fusionner tous les offices communaux ou infra-communaux.	Il n'y a pas et il ne peut pas y avoir d'offices infra-communaux. La transformation d'offices communaux en offices intercommunaux est dans la logique de la prise en charge des politiques de l'habitat par les intercommunalités. Elle devrait être encouragée.
DÉCISION 290 Dissoudre les organismes qui gèrent moins de 1 500 logements et ont construit moins de 500 logements au cours des dix dernières années comme le prévoit l'article L. 423 du code de la construction et de l'habitation, jamais appliqué.	Il est évident que si des organismes ne contribuent plus aux objectifs de la politique du logement, il est préférable de les dissoudre et de transférer leur patrimoine à un ou des autres organismes.
DÉCISION 291 Retirer tout privilège fiscal, ainsi que les facilités de financement prévues par la Caisse des dépôts et consignations à tout organisme d'HLM ne respectant pas ses obligations de service public clairement définies ; il sera alors considéré comme un organisme constructeur de droit commun.	Sanctionner un organisme qui ne respecte pas ses obligations est légitime. Mais si cette sanction consiste à le libérer de ses obligations pour en faire un organisme de droit commun..., cela revient pour l'État à sanctionner les locataires et à se sanctionner lui-même en se privant d'un outil. Si sanction il y a, elle doit permettre à l'État de prendre le contrôle de l'organisme ou de le confier à un autre organisme respectueux de sa mission.
DÉCISION 292 Déconventionner et supprimer le financement spécifique à tous les organismes d'HLM qui n'auront pas rénové, construit ou vendu au moins 5 % de leur parc chaque année. Ces conventions, nécessaires, entre pouvoirs publics et HLM, devront prévoir la construction d'un nouveau logement socialement mixte pour chaque logement social vendu.	1) C'est au cas par cas, en fonction des caractéristiques de l'organisme et du contexte local que des objectifs pertinents peuvent être fixés. 2) Le déconventionnement frapperait les locataires, pas l'organisme. Même remarque que sur la décision 291.
DÉCISION 293 Clarifier le mode de détermination des charges locatives en introduisant une plus grande transparence dans leur calcul et en mettant à disposition des locataires les coûts de gestion des offices, avec certification externe obligatoire des comptes des bailleurs.	La recherche d'une plus grande transparence est toujours souhaitable, quelque soit le statut du bailleur. Pour ce qui concerne les organismes HLM, il convient de noter que les associations de locataires sont représentées dans les conseils d'administration et que les comptes font l'objet de contrôles.
DÉCISION 294 Permettre aux sociétés d'HLM de réévaluer leurs bilans par la cession de logements ou le déconventionnement, en s'engageant sur des constructions à venir.	Les sociétés d'HLM n'ont d'intérêt que si elles remplissent une mission sociale. Les caractéristiques de leur bilan sont différentes de celles des sociétés privées mais elles sont adaptées à leur mission. Le haut comité est fermement opposé au déconventionnement des logements.

DÉCISION 295

Promouvoir l'implication d'opérateurs privés tant dans la construction que dans la gestion de logements socialement mixtes.

Les partenariats publics privés existent. Mais le haut comité est fermement attaché à ce que la gestion des logements locatifs sociaux reste assurée par des organismes *ad hoc*. Les HLM et Sem ont été créés pour cela, présentent les garanties et les compétences spécifiques nécessaires, associent les collectivités et les locataires dans leur Conseil d'administration et sont soumis à une réglementation et à des contrôles de l'État.

DÉCISION 296

Rebudgétiser le 1 % logement, regrouper les organismes collecteurs en cinq organismes et en faire des organismes constructeurs.

Depuis les débuts de l'industrialisation les entreprises sont intervenues en faveur du logement, qui est une condition de l'emploi et de la mobilité professionnelle. Cette intervention passe aujourd'hui par le 1 % logement, qui offre un cadre mutualisé et permet d'associer les partenaires sociaux.

Le haut comité considère que, loin de supprimer cet outil, il convient plutôt de réfléchir au renforcement de son implication en faveur des travailleurs pauvres et des salariés en mobilité.

Annexe 6 – Liste des sigles employés

AIVS	Agence immobilière à vocation sociale
CADA	Centre d'accueil pour demandeurs d'asile
CAF	Caisse d'allocations familiales
CASAL	Commission d'accompagnement social et d'accès au logement
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CIL	Comité interprofessionnel du logement
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
DALO	Droit au logement opposable
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPLS	Enquête sur le parc locatif social
FJT	Foyer de jeunes travailleurs
FNARS	Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
FSL	Fond de solidarité logement
IAURIF	Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région ile-de-France
INSEE	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
loi ENL	loi portant engagement national pour le logement
loi SRU	loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain
OPS	(enquête sur) l'Occupation du parc social
PALULOS	Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et occupation sociale
PDALPD	Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration

Annexe 7 – Liste des membres du haut comité pour le logement des personnes défavorisées

Le président :

Xavier EMMANUELLI président du SAMU social de Paris, ancien ministre

Les membres :

Jérôme BIGNON	député, conseiller régional, vice-président du conseil général de la Somme
Jean-Michel BLOCH LAINE	ancien président de l'UNIOPSS
Paul BOUCHET	conseiller d'État honoraire, ancien président d'ATD Quart Monde
Michel CARVOU	ancien délégué général de la fondation Abbé Pierre
Marie DUMAS	1 ^{re} adjointe au maire de Baixas, ancienne présidente des Restos du cœur
Claude FIORI	membre du bureau national du Secours populaire français
Françoise HOSTALIER	députée, conseillère régionale du Nord – Pas-de-Calais
Guy JANVIER	conseiller général, ancien maire de Vanves, chargé de mission au ministère des Affaires sociales
Gildas de KERHALIC	notaire, ancien président de l'UNPI (Union nationale de la propriété immobilière)
Marie-Françoise LEGRAND	membre du conseil d'administration d'Emmaüs Paris, directrice du développement social par l'habitat du groupe Logement français – Coopération et famille
Nicole LEGUY	présidente de l'association « La Main tendue », ancienne directrice générale du centre d'Action sociale protestant
Paul-Louis MARTY	président du CECODHAS, ancien délégué général de l'Union sociale pour l'habitat
Frédéric PASCAL	membre du conseil économique et social, président du comité de la Charte, ancien président de la SCIC
Jack RALITE	sénateur, ancien ministre, ancien maire d'Aubervilliers

Le secrétaire général :

Bernard LACHARME

Haut comité pour le logement des personnes défavorisées
Maison de la cohésion sociale
11 rue Saint Georges - 75009 Paris
hclpd@maisoncohesionsociale.gouv.fr

www.hclpd.gouv.fr

Réalisation : MEDAD - DGPA/DAJIL/PLM2/Aïna Collin
Impression MEDAD - DGPA/DAJIL/PLM2/Atelier de reprographie