

QUELLE ÉTENDUE DE L'OBLIGATION?
QUELS MOYENS POUR Y FAIRE FACE?



L'an **3** du DALO

3^{ème} bilan parlementaire présidé par

Etienne PINTÉ

Député des Yvelines

Coprésident du groupe d'études « Pauvreté, précarité et sans-abri »
de l'Assemblée nationale

MERCREDI 15 DÉCEMBRE 2010 - PARIS

SOMMAIRE

PRÉSENTATION DES INTERVENANTS	3
MOT D'ACCUEIL	6
• Etienne PINTE, député des Yvelines, président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, coprésident du groupe d'études " Pauvreté, précarité et sans-abri "	
OUVERTURE	7
• Bernard LACHARME, secrétaire général du HCLPD (Haut comité pour le logement des personnes défavorisées), rapporteur du comité de suivi de la mise en œuvre du DALO	
EXPOSÉ INTRODUCTIF	11
• Brigitte PHEMOLANT, présidente de la 3^{ème} Chambre du tribunal administratif de Versailles	
TABLE RONDE :	
• MAINTIEN DANS LES LIEUX ET RELOGEMENT, QUELS MOYENS MOBILISÉS ?	15
SYNTHÈSE DES TRAVAUX	26
• Etienne PINTE, député des Yvelines, président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, coprésident du groupe d'études " Pauvreté, précarité et sans-abri "	
CLÔTURE DES TRAVAUX	28
• Benoist APPARU, secrétaire d'État chargé du Logement	

PRÉSENTATION DES INTERVENANTS

Benoist APPARU



Benoist APPARU est secrétaire d'État chargé du Logement auprès de la ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement. Il est aussi secrétaire national de l'UMP, chargé de l'animation des débats et des communautés numériques depuis mars 2009, député de la quatrième circonscription de la Marne, depuis 2007, rapporteur de la loi LRU sur l'autonomie des universités de 2008, et adjoint au maire de Châlons-en-Champagne, depuis 2001. Il a été au cours de sa carrière conseiller puis directeur-adjoint du cabinet du ministre délégué à la Cohésion sociale et à la Parité, de 2005 à 2007 et chef de cabinet du ministre délégué à l'Enseignement scolaire puis à la Coopération, de 2002 à 2005.

Frédéric BIERRY



Diplômé d'une maîtrise en droit privé, Frédéric BIERRY a été professeur en sciences économiques et sociales. Depuis 1995, il est maire de Schirmeck. En 2004, il a été élu conseiller général. Attaché parlementaire du député Alain FERRY, il est président de la commission jeunesse au Conseil Général du Bas-Rhin, membre de la commission Martin HIRSCH pour la rédaction du livre vert sur la jeunesse et président de la commission locale d'amélioration de l'habitat au Conseil général.

Dominique BRAYE



Docteur vétérinaire, Dominique BRAYE a été maire de la commune de Buchelay de 1986 à 2008. Il est président de la Communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines depuis 1995. Également sénateur des Yvelines depuis 1995, il est secrétaire de la commission de l'Économie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire et vice-président de la délégation aux Collectivités territoriales et à la décentralisation. Il est spécialisé dans les questions relatives à l'intercommunalité, à la gestion des déchets et au domaine du logement et de l'urbanisme. Il est président du Conseil d'administration de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et membre de la commission nationale chargée de l'examen du respect des obligations de logements sociaux.

Stéphane BUFFETAUT



Stéphane BUFFETAUT est président de la FROILIF, Fédération régionale des organismes interprofessionnels du logement d'Ile-de-France qui regroupe les collecteurs franciliens. Juriste de droit européen, directeur des relations avec les institutions européennes du groupe Veolia Environnement, il est également président de CILGERE BTP, collecteur de la contribution des entreprises à l'effort de construction. Très impliqué dans les questions européennes, il préside l'observatoire du développement durable du Comité Économique et Social européen.

Pierre CARLI



Pierre CARLI est président du directoire du Groupe Logement Français, dont les sept entreprises sociales pour l'habitat gèrent 70 200 logements locatifs sociaux en Ile-de-France, PACA et Rhône-Alpes. Il est également président de l'Association Francilienne pour Favoriser l'Insertion par le Logement et président de l'« AORIF », l'Union Sociale pour l'Habitat d'Ile-de-France. Ingénieur INSA, il intervient depuis toujours dans le secteur du logement, participant activement aux instances professionnelles du mouvement HLM et aux différents groupes de réflexion menés avec les pouvoirs publics.

Frédéric GOULET



Frédéric GOULET a travaillé à l'élaboration de solutions et de produits d'épargne-retraite pendant près de 10 ans au sein de la société Ingénierie et Finance. En 2000, il fonde avec Alain LAURIER la société PERL (Pierre Épargne Retraite Logement) dont l'ambition est de créer un dispositif innovant de cofinancement de l'immobilier résidentiel : l'Usufruit Locatif Social. Ce schéma associe l'épargne privée des particuliers aux efforts des collectivités locales et des bailleurs institutionnels et permet ainsi de réaliser, notamment dans les secteurs " tendus ", des logements locatifs accessibles aux ménages des classes moyennes. Créée en 2009 par Fidexi, I-Plus, PERL et Vivalib, l'Association PULSE regroupe les professionnels de l'Usufruit Locatif Social. Il en est le président depuis septembre 2010.

Bernard LACHARME



Bernard LACHARME est secrétaire général du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées depuis 2002. Il siège également dans le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, dont il est le rapporteur. Auparavant il a dirigé un Groupement d'intérêt public chargé de conduire des opérations de relogement de familles en difficulté et travaillé dans différents organismes intervenant dans le champ du logement social : association pour l'amélioration de l'habitat, bailleur social, organisme gestionnaire de financements du " 1 % logement ".

Jean-Yves LE BOUILLONNEC



Avocat au barreau du Val-de-Marne, Jean-Yves LE BOUILLONNEC a été adjoint puis premier adjoint au maire de Cachan. Il en devient maire en 1998. Élu conseiller général du Val-de-Marne en 1998, il est également vice-président de la communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre, président de la conférence territoriale de la Vallée Scientifique de la Bièvre et premier vice-président du Syndicat Mixte d'Études " Paris Métropole " dont il a été président de juin 2009 à novembre 2010. Député du Val-de-Marne depuis 2002, il appartient au groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche dont il est l'un des vice-présidents et responsable pour les questions relatives au logement, à l'urbanisme et à la rénovation urbaine. Membre de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, il est également co-président du groupe d'études " Construction-Logement ". Il est co-auteur de plusieurs rapports parlementaires sur le logement et l'auteur de l'Essai " Logement : le bien premier ".

Brigitte PHEMOLANT



Diplômée de l'Institut d'études politiques de Paris (1980) et de la Faculté de droit Paris II, Brigitte PHEMOLANT est devenue conseiller de tribunal administratif en 1988 et a exercé au tribunal administratif de Versailles et à la cour administrative d'appel de Paris en tant que rapporteur puis commissaire du Gouvernement. De 1999 à 2006, elle a occupé les fonctions de sous-directrice du droit de l'urbanisme au ministère de l'Équipement. Nommée présidente en 2006, elle a été affectée en qualité de président-assesseur à la cour administrative d'appel de Douai. Depuis septembre 2008, elle a rejoint le tribunal administratif de Versailles. Elle préside actuellement la 3^{ème} chambre, en charge notamment du contentieux en matière de logement. Elle est également maître de conférences à l'École nationale des ponts et chaussées où elle enseigne le droit de l'urbanisme.

Etienne PINTE



Diplômé de l'Institut d'Etudes politiques de Paris et licencié en droit, Etienne PINTE est, depuis mars 1978, député des Yvelines. Il fut maire de Versailles de 1995 à 2008 et président de la communauté de communes de Versailles Grand parc. A l'Assemblée nationale, il est membre de la Commission des affaires sociales, familiales et culturelles, co-président du groupe d'études sur la pauvreté, la précarité et les sans abris. Il suit toutes les problématiques liées au logement, à la politique familiale et sociale, à la lutte contre la précarité et la pauvreté, à l'émigration, à la culture... Il représente l'Assemblée nationale au conseil d'administration de l'OFPPA, l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides. En décembre 2007, il a été nommé parlementaire en mission auprès de François FILLON sur l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées. En juillet dernier il a été nommé président du CNLE, Conseil national des politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Hélène SAINTE MARIE



Hélène SAINTE MARIE, titulaire d'une licence de droit public et d'un DEA de droit des affaires, diplômée de l'Institut d'Études politiques de Paris et de l'Institut de droit comparé, a exercé, au ministère chargé du Logement, des fonctions de chef de bureau et de rapporteur de plusieurs commissions concernant les aides personnelles au logement et l'accès au logement des personnes défavorisées. Elle a piloté le travail préparatoire à la loi du 31 mai 1990 dite loi Besson visant à la mise en œuvre du droit au logement. Après avoir fait un détour à la direction générale de la santé où elle a exercé des fonctions de sous-directeur de la politique des produits de santé, elle a pris en septembre 2007 le poste nouvellement créé de directrice du projet DALO à la DHUP/DGALN, et, depuis le 27 août 2010, celui de directrice du projet Droit au logement et à l'hébergement dans la même direction.

MOT D'ACCUEIL

Etienne PINTÉ

Député des Yvelines, président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, coprésident du groupe d'études " Pauvreté, précarité et sans-abri "

Je rappelle que la loi DALO a été votée en 2007 et est effective depuis janvier 2008. Nous avons donc un recul de deux années sur l'application de cette loi. Notre rendez-vous annuel est l'occasion de remobiliser les partenaires du droit au logement autour de cette problématique et de permettre aux parlementaires qui ont voté la loi DALO de faire le point sur les difficultés rencontrées dans son application. Ce rendez-vous est également l'occasion de partager les bonnes pratiques des uns et des autres.

Cette année, je souhaiterais aborder plus particulièrement deux problématiques :

- les aspects jurisprudentiels de l'application des obligations de l'Etat ;
- les moyens mis en œuvre pour assurer le relogement (parc existant, moyens de relogement des ménages).

Au cours de mes visites, j'ai pu constater de fortes disparités en matière de relogement des ménages. Les régions Ile-de-France, PACA, Rhône-Alpes et Nord Pas de Calais rencontrent en effet davantage de difficultés que les autres. Lorsque l'on me demande si je suis déçu par l'application de la loi DALO, je rappelle que, lorsque nous l'avons votée en 2007, nous savions que le parc de logements était insuffisant pour loger tous les demandeurs et qu'il serait difficile de construire suffisamment. De plus, depuis deux ans, sont venus s'ajouter les problèmes liés à la crise - qui conduisent de plus en plus de ménages à demander un relogement dans le parc social - et ceux découlant de l'augmentation du nombre de demandes d'asile par des étrangers. Non je ne suis pas déçu, la loi existe, elle vit, petit à petit est mis en oeuvre.

Je remercie tous les intervenants qui ont accepté de partager nos échanges et de venir nous éclairer de leur expérience. Je remercie également celles et ceux qui ont apporté leur soutien financier à l'organisation de ce colloque.

Je vais donner la parole à Bernard LACHARME pour la présentation du rapport 2010 du Comité de suivi DALO qui vient d'être publié.

OUVERTURE

Bernard LACHARME

Secrétaire général du HCLPD (Haut comité pour le logement des personnes défavorisées)

Rapporteur du comité de suivi de la mise en œuvre du DALO

Les conclusions 2010 du comité de suivi

Force est de constater que peu de lois font l'objet d'un suivi aussi assidu que la loi DALO. En effet, depuis son vote, nous avons publié quatre rapports relatifs à son application. Le Comité, qui souhaitait interpellier sur la situation actuelle, a intitulé son dernier rapport " L'État ne peut rester hors la loi ".

Le rapport pointe le peu d'empressement que met l'État à communiquer sur le DALO auprès de la population, les associations ayant souvent l'impression d'être les seules à jouer ce rôle. Or en dépit de ce manque d'information, le rythme de recours continue de progresser. La répartition territoriale est par ailleurs fort déséquilibrée, 63 % des recours étant enregistrés en Ile-de-France.

Nous avons en outre noté un recul des désignations favorables du fait d'une baisse de ces dernières en Ile-de-France. De plus, il existe d'importantes différences dans les décisions favorables et dans les réorientations vers l'hébergement, ce qui pose la question de l'existence de pratiques hétérogènes dans les commissions. Dans certains départements, des demandes sont rejetées au prétexte qu'elles sont trop récentes alors que la loi ne fixe pas de délai. Le rythme des relogements et des hébergements est néanmoins en nette progression.

Nous constatons également que le DALO a fait bouger les lignes, y compris en Ile-de-France, entre le premier semestre 2009 et le premier semestre 2010. L'État s'est réapproprié son rôle à travers la mobilisation du contingent préfectoral à des fins de relogement. Le Comité de suivi souligne l'existence de bonnes pratiques pour prioriser l'attribution des logements sociaux en faveur des ménages qui rencontrent les plus grandes difficultés.

En revanche, les retards en matière d'attribution de logement aux ménages jugés prioritaires s'accumulent de façon inquiétante. Au 30 juin 2010, 14 000 attributions de logements sont en retard dont 12 500 en Ile-de-France et 10 000 pour la seule ville de Paris. Ces retards

ont conduit les tribunaux à prononcer 3 800 condamnations contre l'État.

En réponse aux propos opposant la mixité sociale et le DALO, le Comité souhaite rappeler qu'il n'existe pas de ménages DALO. En aucun cas les ménages qui utilisent cette voie de recours ne doivent être stigmatisés. Les profils sont au contraire variés et certains ménages proviennent des ZUS. La mixité sociale fait par ailleurs partie des exigences de la loi. Or nous savons que les préfets sont en difficulté sur certains territoires pour respecter cette mixité du fait de la mauvaise répartition de l'offre de logements sociaux. L'offre étant ce qu'elle est, il est possible de mieux orienter les relogements. Nous avons déjà pointé les conventions d'utilité sociale car nous estimons que tous les programmes de logement locatif social doivent être accessibles aux plus pauvres afin d'éviter que ces derniers ne soient concentrés dans les mêmes quartiers.

Concernant les expulsions, le Comité estime que la suppression de l'aide au logement aux personnes faisant l'objet d'un jugement d'expulsion ou en situation d'impayé n'a pas de sens. En effet, elle conduit à aggraver nettement leur situation. Le Comité propose de doter les CCAPEX des moyens nécessaires à leur mission. De plus, le Comité juge inacceptable que des ménages prioritaires soient expulsés avec le concours de la force publique. Il constate notamment qu'en expulsant ces ménages pour ne pas avoir à indemniser les propriétaires, l'État augmente le coût qu'il doit supporter dans la mesure où il lui faut ensuite assumer leur hébergement en attendant leur relogement.

Face aux perspectives préoccupantes en matière de logements - 2,5 % des relogements DALO se font dans le parc privé - le Comité propose de créer un opérateur régional dédié à la production de logements sociaux par captation de logements privés diffus (acquisition d'usufruit et/ou acquisition en pleine propriété), de mettre en place un programme de conventionnement de logements privés en zone tendue dont la gestion serait confiée à l'Anah, et enfin de dégager des moyens financiers complémentaires (fléchage du produit des astreintes et des pénalités SRU, renforcement de la taxation sur les logements vacants, rétablissement dans le parc privé de la contribution sur les revenus locatifs sur les loyers supérieurs à 7 euros le mètre carré). Il nous paraît nécessaire de mener une réflexion sur une révision de la fiscalité sur le patrimoine qui permettrait une régulation du marché immobilier et un accès de tous au logement.

En matière d'hébergement, le Comité a relevé un usage du recours hébergement très inégal selon les départements mais globalement en hausse. Il constate en outre que le DALO met en évidence

l'insuffisance et l'inadaptation de l'offre. Enfin, certaines réorientations révèlent les ambiguïtés du rôle alloué à l'hébergement. En conséquence, le Comité propose :

- d'appliquer la logique du logement d'abord dans les décisions ;
- de répondre au recours par des offres conformes aux définitions légales ;
- d'adapter les moyens du dispositif AHI aux besoins.

Pour sortir la région Ile-de-France de l'impasse dans laquelle elle se trouve en matière de respect du DALO, le Comité propose un plan d'urgence de 9 000 logements supplémentaires par an (acquisition de 3 000 logements vacants dans le diffus, conventionnement de 3 000 logements, mobilisation de 3 000 logements non conventionnés appartenant à des bailleurs sociaux). Je précise que cette proposition rejoint les préconisations du Conseil économique et social. De plus, le Comité propose de territorialiser les objectifs de production de logements et de les rendre opposables, de créer un syndicat du logement pour l'Ile-de-France et enfin de développer l'inter départementalisation des relogements DALO par l'application de la loi Boutin.

Enfin, le rapport s'est interrogé sur les recours déposés au motif du dépassement du délai anormalement long. Cette voie de recours vise à assurer l'égalité de traitement de tous les demandeurs de logement social, et elle s'inscrit dans la dynamique d'un droit au logement pour tous. Le Comité propose d'objectiver et d'unifier le mode de fixation d'un délai anormalement long.

En conclusion, je rappelle qu'il n'y a pas de fatalité au non respect de la loi DALO. Néanmoins, il n'existe pas non plus d'automatisme à ce qu'elle le soit. Le Comité invite l'État à ne pas rester hors la loi.

Etienne PINTÉ

Sur 110 000 jugements d'expulsion, combien y a-t-il eu d'expulsions effectives ? J'avais en effet obtenu de François FILLON, à l'issue de mon premier rapport, une instruction qui a été adressée le 22 février 2008 aux préfets de tous les départements. Celle-ci stipulait qu'aucun ménage prioritaire ne devait être expulsé sans proposition de relogement définitive. Par ailleurs, au-delà des crédits votés pour la construction de 125 000 logements, nous souhaitons connaître l'utilisation effective de ces crédits.

S'agissant de la taxation des logements vacants, le risque est qu'une taxation trop importante ne conduise leurs propriétaires à en faire des résidences secondaires, ce qui constituerait un détournement de la loi.

En ce qui concerne le plan d'urgence, je pense personnellement qu'il faudrait utiliser davantage la réquisition pour mettre des biens à la disposition de la collectivité pendant un temps limité. Cet outil ne consiste pas à aller à l'encontre du droit à la propriété mais à permettre à la collectivité de reloger en zone tendue des ménages dans des immeubles vacants depuis de longues années.

Je constate, par ailleurs, que l'Ile-de-France, concentre les deux tiers des recours, alors que, dans les autres régions, la loi DALO s'applique globalement bien. Je donne la parole à ce sujet à Brigitte PHEMOLANT.

EXPOSÉ INTRODUCTIF

Aspects juridictionnels et jurisprudentiels du DALO L'étendue de l'obligation de l'Etat vue par le juge administratif

Brigitte PHEMOLANT

Présidente de la 3ème Chambre du tribunal administratif de Versailles

86 % des recours sont enregistrés en région Ile-de-France et principalement sur le ressort du tribunal administratif de Paris. J'appelle votre attention sur le fait qu'il existe plusieurs cas de recours.

1/ Recours contre les décisions des commissions de médiation

Le cas le plus fréquent est celui des personnes dont la demande a été rejetée par la commission et qui saisissent le tribunal administratif pour faire reconnaître l'urgence de leur situation. Dans la plupart des cas, les personnes ne se font pas assister d'un avocat. Le Conseil d'État a également reconnu le droit pour les préfets de saisir le tribunal administratif dans les mêmes conditions que les requérants mais cette fois contre les décisions positives des commissions de médiation.

Ces recours montrent que souvent, les commissions formulent des motivations de refus stéréotypées et effectuent une catégorisation de refus systématiques, ce qui conduit à de nombreuses annulations et à un renvoi des intéressés devant les commissions pour un réexamen de leur situation. Parfois, le tribunal adresse une injonction pour que la commission reconnaisse le caractère prioritaire du dossier du candidat.

2/ Les recours déposés par les personnes reconnues prioritaires mais qui n'ont reçu aucune proposition de relogement

A l'expiration du délai de relogement, le requérant peut saisir le juge pour obtenir une injonction à l'adresse du préfet assortie éventuellement d'une astreinte. L'astreinte n'est pas directement versée au requérant mais à un fonds qui aide les organismes de

logements sociaux à construire de nouveaux logements. Par ailleurs, à ce stade de recours, il est trop tard pour contester la décision de la commission.

Le juge doit constater l'absence de relogement ou d'hébergement effectif et ne peut pas se contenter de simples propositions, même s'il en tiendra compte pour fixer le montant de l'astreinte. Le juge doit ensuite réévaluer l'urgence de la situation de la personne. Le Conseil d'État a estimé qu'il appartenait au préfet d'apporter la preuve qu'il n'y a pas d'urgence. Or dans la plupart des cas, le préfet reste muet alors que le juge estime qu'il y a urgence.

Le montant de l'astreinte a donné lieu à une décision du Conseil d'État. En effet, la loi du 25 mars 2009 précise que le montant de l'astreinte est déterminé en fonction du loyer moyen du type de *logement adapté au demandeur* proposé par la commission de médiation. Or aucune décision de commission de médiation dont j'ai eu à connaître ne décrit le *logement adapté au demandeur*. Le dispositif ayant été contesté, le Conseil d'État a jugé que la question de la constitutionnalité du mécanisme n'était pas de mise et qu'il ne méconnaissait pas la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il a à cette occasion précisé la latitude dont dispose le juge lorsqu'il fixe une astreinte. Le Conseil d'État estime que le juge est libre de moduler le montant de l'astreinte pour tenir compte des situations particulières mais qu'il ne peut s'écarter des bases fixées par la loi de manière disproportionnée. Le Conseil d'État a en outre estimé qu'une astreinte équivalente au coût de construction d'un logement neuf était excessive. Le tribunal administratif de Paris a rendu le 4 novembre 2010 les premiers jugements reposant sur cette interprétation en fixant une astreinte mensuelle de 1 500 euros pour une famille de quatre enfants, attendant un logement depuis 2002, vivant dans une pièce de 14m² et acceptant un large choix de communes pour être relogée. Lors de la liquidation de l'astreinte, qui intervient soit à l'initiative du requérant soit à l'initiative du juge, la situation réelle de la personne sera prise en compte ainsi que les diligences accomplies par l'État. Le juge peut liquider plusieurs fois l'astreinte tant que la situation de la personne n'a pas évoluée.

Enfin, si l'astreinte n'est pas versée au requérant, ce dernier peut obtenir une compensation indemnitaire, dont le montant risque d'être important.

Etienne PINTE

Je vous remercie Madame pour cet exposé extrêmement intéressant. Votre présentation des procédures nous laisse rêveurs quant à une application rapide et humaine de la loi. Avez-vous des questions avant de passer à la table ronde suivante ?

Michel LANGLOIS

Je suis président de la Commission DALO 95 et je souhaiterais poser deux questions concernant le rapport du Haut Conseil. Nous voyons bien que la principale difficulté pour l'Ile-de-France réside dans la crise de la construction de logements. N'y a-t-il pas une antinomie entre la volonté de construire un SLIF et le fait que les permis de construire relèvent de la compétence des maires ? Par ailleurs, nous avons pris la décision, pour un certain nombre de dossiers déposés par des personnes mal renseignées, de renvoyer ces dernières vers l'ADE pour une meilleure information. Nous constatons enfin que les décisions notifiées par les commissions sous forme d'arrêté posent souvent des problèmes de compréhension de la part du requérant.

Bernard LACHARME

Je pense qu'il existe en effet un problème concernant le pouvoir des maires en matière de production de logements. Il me paraît nécessaire de gérer cette problématique au niveau d'un territoire et non d'une commune. Faire remonter le pouvoir de délivrer le permis de construire au niveau de l'intercommunalité me paraît souhaitable car se pose un problème de gouvernance que nous devons parvenir à dépasser. Ce qui est fait en matière de transports pour le Grand Paris pourrait ainsi être transposé à la construction de logements.

Etienne PINTE

Bien que la maîtrise du foncier incombe aux maires, la dernière version de la loi MOLLE donne la possibilité aux préfets de préempter des terrains pour construire des logements lorsque le seuil de 20 % de logements sociaux n'est pas atteint. Par ailleurs, nous constatons que la carence de logements sociaux dans les zones tendues constitue un frein au développement économique dès lors qu'elle incite les entreprises à délocaliser ou à s'implanter dans d'autres zones.

Brigitte PHEMOLANT

Il ne faut pas renoncer aux formulations juridiques des décisions des commissions malgré la difficulté des requérants à les comprendre. En revanche, il faut prendre le temps de les expliquer. L'accompagnement des demandeurs est essentiel

François DORBAZ

Nous avons vu qu'il existait un lien entre la politique de production de logements et la politique de peuplement. Dans la convention d'utilité sociale, ne pourrions-nous pas mettre en place des directives en matière de politique tarifaire dans les CUS ?

Bernard LACHARME

Je partage votre proposition.

Etienne PINTE

Que souhaiteriez-vous que nous fassions sur le plan législatif ?

Bernard LACHARME

Les textes stipulent que les logements doivent être classés en fonction de la qualité de service rendu. Or cette logique risque d'aller à l'encontre de l'objectif de mixité sociale. C'est pourquoi nous demandons une modification des textes. Par ailleurs, il existe probablement des bonnes pratiques mais nous ne les avons pas recensées.

Pierre CARLI

En Ile-de-France, nous avons essayé avec les élus locaux d'identifier les principaux obstacles à la construction de logements. Il est apparu que les PLU de Première Couronne - qui limitent le développement de la ville capitale en s'opposant à la construction de logements - constituent le premier frein.

La question de la solvabilité est un problème silencieux dont nous devons tenir compte. Alors que les ménages DALO ont des moyens compris entre 4 et 4,5 euros le mètre carré pour leur logement, les premiers loyers dans le parc social commencent à 5 euros le mètre carré. Par conséquent, les ménages DALO n'ont qu'une faible capacité contributive à l'accès et au maintien dans leur logement.

Marie-Françoise LEGRAND

Je souhaiterais vous interroger sur la disparité des décisions prises par les commissions et sur les dossiers qui sont écartés ou jugés inexploitable. Pourquoi la moitié des dossiers sont-ils jugés inexploitable dans certains départements ? Il n'est pas possible de mettre les citoyens dans une telle situation d'inégalité.

Par ailleurs, la procédure SOLIBAIL qui permet d'accueillir des personnes dans des logements sous-loués conduit ces dernières à ne plus être jugées prioritaires. Il serait souhaitable de faire connaître la jurisprudence en vigueur aux commissions.

Etienne PINTE

Je vous invite à m'adresser un mémo sur vos propositions car celles-ci sont très intéressantes pour alimenter le débat législatif.

TABLE RONDE

MAINTIEN DANS LES LIEUX ET RELOGEMENT, QUELS MOYENS MOBILISÉS ?

PRÉSIDENT

Jean-Yves LE BOUILLONNEC

Député-maire de Cachan

PARTICIPANTS

Frédéric BIERRY

Conseiller général du Bas-Rhin, président de la Commission jeunesse et président de la commission locale d'amélioration

Dominique BRAYE

Sénateur des Yvelines et Président de l'Anah

Stéphane BUFFETAUT

Président de la FROILIF

Pierre CARLI

Président du directoire du Groupe Logement Français

Frédéric GOULET

Président de l'Association PULSE (Professionnels de l'Usfruit Locatif Social Evolutif)

Hélène SAINTE MARIE

Directrice de projet à la DHUP (Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages)

Jean-Yves LE BOUILLONNEC

Député-maire de Cachan

Nous allons au cours de cette table ronde voir comment le DALO permet d'obtenir des réponses concrètes à une demande de relogement.

I. La mobilisation du parc existant : contingents préfectoraux et accords collectifs

Jean-Yves LE BOUILLONNEC

Comment approchez-vous les questionnements du Haut Comité au niveau ministériel ?

Hélène SAINTE MARIE

Directrice de projet à la DHUP (Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages)

La DHUP aborde ces questions sous l'autorité du Secrétaire d'Etat de la manière suivante.

Les personnes désignées prioritaires par la commission de médiation doivent être relogées par le bailleur auquel le préfet les a désignées. Dans la loi DALO, cette désignation a une valeur certaine qui, jusqu'à présent, n'a pas été interprétée de manière exacte. La désignation peut être précédée d'une concertation avec le bailleur individuellement ou avec les bailleurs réunis en collectif afin d'optimiser les conditions du relogement et de l'accélérer. Cette méthode, déjà utilisée dans plusieurs départements donne de bons résultats. Quand il n'y a pas eu de concertation préalable ou qu'elle a échoué, chaque ménage sera désigné unilatéralement à un bailleur, en fixant le périmètre de relogement et le délai de sa réalisation.

Le DALO qui part du ménage et non du logement bouleverse les pratiques.

La création du DALO a par ailleurs suscité la reprise en main du contingent préfectoral dans de nombreuses préfectures, ce qui constitue en soi un progrès considérable. Néanmoins, il reste que les besoins générés par le DALO ne sont pas toujours satisfaits et que beaucoup de ménages ne sont pas encore logés. Dans ce contexte, le Ministère du Logement estime que les préfets doivent utiliser la totalité des pouvoirs qui leur sont conférés par la loi. Il est demandé aux préfets d'exercer pleinement leurs prérogatives selon des modalités à déterminer au niveau local et au profit des ménages DALO.

Le contingent préfectoral s'élève à 25 % du parc social locatif ayant fait l'objet d'un concours financier de l'État, ce qui ne se limite pas aux logements ayant fait l'objet d'une convention APL. En effet, les concours financiers sont de formes diverses et ont existé bien avant la convention APL. De plus, les conditions d'exercice du droit en matière de contingent préfectoral passent par des conventions de réservation qui ont souvent été oubliées. En outre, dans l'intérêt de chacun, le préfet n'a pas intérêt à

tarder à communiquer le nom des candidats aux bailleurs sociaux. Force est en effet de constater que, du fait d'une forte méconnaissance, l'arrivée des ménages DALO suscite souvent une certaine crainte. La première voie de progrès consisterait donc à améliorer l'information des élus et à ne pas négliger le dialogue avec eux dans le choix des logements à proposer aux bénéficiaires du DALO.

La deuxième voie de progrès réside dans l'accompagnement des ménages vers et dans le logement, dont le législateur a prévu, en 2009, que la commission de médiation peut le préconiser. Sans admettre que les bailleurs sociaux fassent de l'accompagnement un ticket d'entrée dans le parc social, force est de constater que les ménages prioritaires ont souvent besoin d'être accompagnés du fait de leur situation. Le Ministère préconise que les départements mettent en place cet accompagnement, avec le cas échéant, un complément financé par l'État, pour lever l'un des freins à l'entrée dans le parc social.

II. L'accompagnement vers et dans le logement

Jean-Yves LE BOUILLONNEC

Comment un élu local apprécie-t-il la reprise en main du contingent préfectoral et que pensez-vous des préconisations du Ministère ?

Frédéric BIERRY

Conseiller général du Bas-Rhin, président de la Commission jeunesse et président de la commission locale d'amélioration

Dans le Bas-Rhin, nous sommes partis du principe qu'il convenait de recourir le moins possible au DALO en nous appuyant sur le parc privé en milieu rural pour compléter l'offre des bailleurs sociaux.

A travers l'accord collectif départemental, nous avons mis en commun les contingents réservataires de l'Etat, de la Communauté urbaine de Strasbourg et du Département. Nous avons créé un formulaire de demande unique avec une gestion et un suivi commun, ainsi qu'un référent unique identifié auprès de chaque délégataire. Cet accord se traduit en outre par des mesures d'accompagnement renforcées pour les ménages bénéficiant d'un relogement dans ce contingent. Cet accompagnement peut aller jusqu'à trois heures et demi par semaine.

Tout cela n'aura pas été possible sans un partenariat entre l'État, la Communauté urbaine de Strasbourg et le Département mais également sans les bailleurs sociaux, les associations ou les travailleurs sociaux. D'autres dispositifs sont venus renforcer cette démarche comme Handilogis 67 pour les logements adaptés aux personnes handicapés, ou encore Psyloch 67.

Si notre boîte à outils est étoffée, force est de connaître qu'elle demeure insuffisante. Néanmoins, le taux de refus de relogements de 34 % nous a interpellés. Nous souhaiterions pouvoir mettre en place un accompagnement social vers le logement social dès la décision de la commission de médiation afin d'aider les ménages à

respecter les règles de vie collective, à payer les loyers et à réaliser les démarches administratives.

Jean-Yves LE BOUILLONNEC

Dans le cadre de la préparation des conventions d'utilité sociale, y a-t-il des débats sur le pourcentage que les objectifs DALO permettraient d'introduire ?

Frédéric BIERRY

Je ne saurais répondre à cette question.

III. Le rôle du parc privé dans le DALO et les nouvelles orientations de l'Anah

Nous avons indiqué, dès le vote de la loi DALO, que le parc locatif social et le contingent préfectoral seraient insuffisants. Nous avons annoncé qu'il serait nécessaire de recourir au parc privé.

Dominique BRAYE

Sénateur des Yvelines et Président de l'Anah

La réorientation de l'Anah visait à améliorer la lutte contre l'habitat indigne, à aider les propriétaires occupants les plus modestes et à orienter l'aide vis-à-vis des propriétaires bailleurs vers les loyers maîtrisés et les logements dégradés. Je tiens à préciser que le Bas-Rhin est un département exemplaire en matière de politique de logement et que ce territoire concentre à lui seul toutes les situations rencontrées sur le territoire national avec une ville et une zone rurale aux enjeux différents.

L'Anah a réalisé un diagnostic critique des actions qui avaient été menées au moment de la révision du régime d'aides. Nous avons constaté que si nous étions passés d'un parc dégradé de 15 % à un parc dégradé de 3 %, 25 % des locataires pauvres vivaient encore dans des logements dégradés. J'insiste souvent sur le fait qu'il y a plus de pauvres dans le parc privé que dans le parc social public : un million de propriétaires occupants, un million de locataires du parc privé et un million de locataires du parc public sont pauvres. Nous essayons d'aider les personnes sans regarder leur statut. En milieu rural, par exemple, nous rencontrons des personnes qui ont l'habitude de souffrir en silence et qui requièrent davantage d'attention de notre part. Enfin, l'Anah veut accompagner 300 000 propriétaires occupants modestes d'ici à 2017 dans le cadre de la lutte contre la précarité énergétique.

J'ai proposé au Conseil d'Administration de l'Anah de soumettre l'octroi des aides aux propriétaires bailleurs privés à des contreparties sociales à travers un conventionnement en faveur d'un loyer maîtrisé. Nous avons souhaité que les collectivités locales s'engagent pour soutenir notre initiative dans les secteurs tendus.

Je pense par ailleurs qu'il faut considérer l'intervention sur logement dans sa globalité. L'Anah doit être un ensemble chargé de faire la promotion des bonnes pratiques en matière de logements privés à vocation sociale. Nous pouvons notamment inciter les bailleurs privés en milieu rural à entrer dans le parc privé " social ".

En conclusion, j'insiste sur le fait que le programme " Habiter mieux " permettra d'aider les propriétaires occupants modestes à changer leur vie grâce à la lutte contre la précarité énergétique. Nous devons optimiser l'utilisation de l'argent public et remettre à plat toutes les rentes de situation existantes pour orienter ces fonds vers le logement social.

Jean-Yves LE BOUILLONNEC

Je souligne que le patrimoine privé aidé par l'Anah peut constituer une solution au DALO.

Je vous propose d'organiser à présent une série de questions réponses.

DE SOUZA

ATD Quart Monde

Je me demande si nous n'aurions pas intérêt à conventionner les logements du parc privé en fonction de leur accessibilité plutôt qu'en fonction du prix au mètre carré.

Jean-Yves LE BOUILLONNEC

Tel était l'objectif de la loi ENEL.

Jean-François MARTIN

Président de la commission de médiation DALO 38

Que pensez-vous du fait que certains élus locaux disposant d'un parc de logements sociaux s'estiment victimes d'une double peine du fait de l'application de la loi DALO ? Ces derniers mettent en effet en exergue l'effort consenti pour construire un parc de logements sociaux d'une part et l'obligation d'accueillir (par le biais du contingent préfectoral) des populations pauvres qui risquent de déstabiliser la composition sociale de leur ville d'autre part.

Maxime BALDI

Collaborateur du Maire d'Arcueil

Est-il normal que des préfets de Petite Couronne de la Région parisienne continuent de déléguer la gestion de leur contingent à des maires qui ne respectent pas la loi SRU ? *Quid* par ailleurs de la réaction des préfets vis-à-vis de certaines commissions d'attribution qui refusent le relogement de ménages DALO ?

Jean-Yves LE BOUILLONNEC

Je vous remercie de ces questions. Je propose de prendre une dernière question avant de répondre par thème.

Alex MODE

CNL Paris

Comment l'État doit-il s'acquitter du relogement d'une personne qu'il expulse ? Cette question me semble importante pour le maintien dans les lieux des personnes expulsées. A Paris, seuls 4 200 des 16 000 bénéficiaires reconnus par la commission ont bénéficié d'une désignation par le préfet.

Jean-Yves LE BOUILLONNEC

Si le nombre de décisions d'expulsions ne cesse d'augmenter, le nombre d'expulsions effectives stagne. Ces données prouvent que les techniques de prévention des expulsions fonctionnent mal.

Dominique BRAYE

Je souhaiterais dire au représentant d'ATD Quart Monde que les personnes qui s'occupent du logement dans la région angevine ont rencontré les services de l'ANAH. Nous souhaitons dans la mesure du possible éviter de zoner. Il appartient au niveau local de déterminer le juste prix du loyer afin d'éviter le zonage.

La question de la double peine a été particulièrement discutée lors des débats parlementaires sur la loi DALO. Pourtant, nous sommes bien obligés de loger les ménages DALO dans les zones les plus équipées en logements sociaux. J'attire enfin votre attention sur le fait qu'au sein des ZUS, les ménages DALO ne sont pas nécessairement les plus difficiles à gérer. Nous constatons d'ailleurs que les ménages perturbateurs n'ont souvent pas de problèmes financiers.

Jean-Yves LE BOUILLONNEC

Pourrions-nous savoir si le préfet manifeste autant de rigueur en matière de mise en œuvre de la loi SRU, notamment dans le Val-de-Marne ?

Dominique BRAYE

Les impératifs en matière de construction de logements sociaux doivent venir du haut. Sur le territoire du Mantois par exemple, les deux communes qui ont construit le plus de logements ces dernières années voient leurs équipes municipales éclater sous la pression de la population. Or ces équipes risquent d'être remplacées par des effectifs hostiles à la construction de logements sociaux supplémentaires.

Hélène SAINTE MARIE

J'estime personnellement que le DALO ne constitue pas une double peine.

Jean-Yves LE BOUILLONNEC

J'attire votre attention sur l'erreur qui consisterait à stigmatiser les élus qui tiennent

ces propos. En effet, les élus ont souvent été les plus exemplaires en matière de construction de logements sociaux sur leur commune.

Hélène SAINTE MARIE

Mon intention n'était nullement de les stigmatiser. Mais force est de constater que le parc locatif social n'est pas réparti harmonieusement sur le territoire national. Est-il normal que les préfets délèguent la gestion du contingent à des élus qui ne respectent pas la loi SRU ? La réponse est que cette pratique est purement aberrante. Je vais m'empresse de vérifier ce point.

En ce qui concerne les commissions d'attribution qui refusent les ménages DALO, je tiens à indiquer qu'il n'y a pas de refus sec, les commissions d'attribution ne pouvant qu'ajourner la demande, sauf lorsque le demandeur ne respectent pas les conditions réglementaire d'accès au parc social. Quant à l'attitude des préfets, nous sommes toujours dans un double jeu entre concertation et autorité : le contingent préfectoral étant cité en tout premier lieu par la loi DALO et les préfets ayant repris la gestion de leur contingent, ils confondent parfois leur rôle de désignateur et leur rôle de réservataire de logements sociaux.

IV. L'accélération de l'attribution des ménages DALO

Jean-Yves LE BOUILLONNEC

Comment les bailleurs sociaux vivent-ils les enjeux qui entourent le processus de relogement DALO ?

Pierre CARLI

Président du directoire du Logement français

L'an passé, nous avons souligné que 1 367 logements opposables en moyenne par an était un chiffre trop faible. Nous avons alors expliqué ce chiffre par la jeunesse du dispositif et par l'empilement des dispositifs.

Nous avons essayé de mettre en place un protocole d'expérience DALO avec six bailleurs représentant 250 000 logements, soit le quart du parc social locatif francilien. Avec un taux de rotation de 7 %, ces 250 000 logements ne représentent que 17 000 logements disponibles chaque année. Nous avons demandé à chaque bailleur avec ses partenaires et compte-tenu de la composition sociale de ses résidences de définir des objectifs consensuels. Nous sommes ainsi parvenus à 2 655 logements dédiés au DALO. En complément, les bailleurs ont plaidé la cause du DALO auprès des autres réservataires et ont obtenu un complément de 4 %. Nous avons également obtenu des bailleurs qu'ils recherchent des solutions adaptées pour les ménages ayant des problèmes de comportement au sein de leur patrimoine. Nous nous sommes également engagés à réaliser une analyse qualitative des refus de relogement par les commissions d'attribution. Nous souhaitons enfin contribuer à la fiabilité des ménages présentés par les préfets aux organismes HLM.

Ces démarches ont permis de constater une progression constante du nombre de relogements DALO au rythme mensuel de 121 attributions.

En dépit des disparités constatées entre les départements, nous constatons une réelle volonté de rattrapage ainsi qu'une bonne montée en régime du contingent préfectoral et des autres contingents. Le contingent Action Logement reste toutefois relativement faible.

En définitive, contre toute attente, nous n'avons pas rencontré de difficultés dans le relogement des candidats DALO dans le parc social locatif. Néanmoins, les représentants des collectivités locales et des locataires qui siègent dans les commissions d'attribution colportent l'idée selon laquelle le DALO pourrait avoir un effet coupe fil pour l'attribution d'un logement.

Jean-Yves LE BOUILLONNEC

Cette expérience révèle une volonté et une stratégie qui ont produit des résultats.

V. Le rôle de l'ULS dans le DALO : comment fluidifier le parcours résidentiel des ménages ?

Jean-Yves LE BOUILLONNEC

Pourriez-vous nous décrire la démarche promue par PULSE en matière d'usufruit locatif social ?

Frédéric GOULET

Président de l'Association des PULSE (Professionnels de l'Usufruit Locatif Social Evolutif)

A la notion de droit, j'ai instinctivement tendance à associer celle de devoir. C'est pourquoi il nous est venu l'idée de décliner l'acronyme DALO en Devoir d'Augmenter les Logements Offerts. L'usufruit social repose sur la mobilisation de l'épargne long terme des ménages pour participer à l'effort de production de logements. Il s'agit de mobiliser le parc locatif privé. Concrètement, les opérateurs de l'ULS construisent des ensembles immobiliers dans les endroits où l'immobilier est cher et difficile à financer. La nue propriété des appartements est cédée à des épargnants qui retiennent ce véhicule immobilier comme support de placement de leur épargne retraite long terme. L'usufruit temporaire sur des durées de 15 à 17 ans est cédée à des OLS (Organismes de Logement Sociaux ?). Nous conjuguons ainsi un partenariat public-privé tripartite entre les bailleurs sociaux, les collectivités locales et les particuliers. L'avantage de l'ULS est de ne solliciter ni les fonds propres des collectivités locales ni ceux des bailleurs sociaux. Il permet ainsi de dépasser les limites financières que rencontre la construction de logements sociaux et d'accroître ainsi l'offre de logements accessibles.

Nous ne prétendons nullement résoudre dans son intégralité le problème du logement en France et pour toutes les catégories de personnes. Les principes fondateurs de l'ULS sont mobilité des ménages et fluidité des logements. Une récente étude du CREDOC réalisée à la demande de PULSE a mis pour la première fois en évidence le chiffre suivant :

Pour la seule Ile-de-France, la population des ménages actifs ayant besoin du même logement pour une durée de 3 à 5 ans seulement est estimée à 90 000. Pour la plupart, ces ménages ne trouvent pas à se loger dans le secteur social faute d'offre et lorsqu'après plusieurs années d'attente, leur demande pourrait être satisfaite, leur besoin a déjà évolué. C'est donc la vocation de l'ULS de venir enrichir chaque année le stock de logements à la disposition des bailleurs que leur offre sociale classique ne parvient à satisfaire.

L'ULS constitue un maillon supplémentaire à la chaîne du logement afin de mieux accompagner le parcours des ménages. En effet, le problème du logement provoque un gel de la mobilité, ce qui a des impacts économiques et démographiques. Nous souhaitons conjuguer une politique de stock et une politique de flux, l'une ne s'opposant pas à l'autre.

Dans la pratique, nous essayons d'intervenir dans le respect des contraintes des différents acteurs. Les collectivités locales qui recourent à l'ULS sont actuellement au nombre d'une soixantaine en France et sont de plus en plus nombreuses. La prochaine étape de l'ULS est son intégration dans les PLH des quelques 200 communes de France concernées par les tensions foncières.

VI. Les défis et difficultés du relogement

Jean-Yves LE BOUILLONNEC

Monsieur BUFFETAUT, comment les organismes collecteurs de l'Action Logement abordent l'obligation d'accueillir des ménages DALO ?

Stéphane BUFFETAUT
Président de la FROILIF

L'obligation qui porte sur l'Action Logement est de rendre disponible 25 % de son parc pour les personnes bénéficiaires du DALO. Je rappelle que l'Action Logement a d'abord pour mission de loger les salariés des entreprises. Or depuis la crise, elle loge un nombre croissant de salariés pauvres. L'application du DALO risque de nous conduire à terme à ne plus être en mesure de loger notre clientèle initiale et à la faire tomber dans le DALO.

Dans certaines régions, les CIL ont délégué aux bailleurs la gestion de leur obligation. Dans d'autres régions, les CIL ont mis en place des listes de relogement. En Ile-de-France, nous adressons des propositions de relogement aux bureaux de logement des préfectures.

Contrairement à ce qui est souvent dit, Action Logement a 80 % de ses réservations dans le parc social, voire très social.

Notre retour d'expérience montre que les délais administratifs longs conduisent certains candidats à trouver une autre solution ou à les voir disparaître. Par ailleurs, les

candidats ont parfois vécu des changements dans leur vie familiale ou professionnelle, ce qui ne facilite pas la gestion des dossiers. En outre, certains candidats ont besoin d'un accompagnement social pour mettre à jour leur dossier.

Nous avons également relevé 22 % de refus en Ile-de-France et 40 % en Rhône-Alpes. Il s'avère que les candidats cherchent le relogement le plus adapté à leur situation et se montrent assez exigeants afin d'éviter d'avoir à repartir dans une nouvelle démarche. De plus, les candidats ont des attaches familiales, voire communautaires, et ont des préférences territoriales. Dans d'autres cas, ils craignent de basculer dans le surendettement et sont très attentifs aux loyers pratiqués. Enfin, ils sont attentifs à l'environnement du logement proposé.

En Ile-de-France, où la demande est très forte, nous constatons que 31 % des logements ne donnent pas lieu à une proposition de candidats par les services de l'État. Nous constatons en outre une augmentation depuis juin 2010 du taux de refus par les commissions d'attribution. Enfin, nous adressons les personnes qui sortent des centres d'hébergement aux GIP, qui accomplissent un travail remarquable.

Nous pensons qu'il conviendrait de passer d'un schéma départemental à un schéma régional qui permettrait d'avoir une vision plus globale des candidats, de la demande et du parc. Un tel schéma permettrait également d'optimiser au mieux la situation des candidats et de l'offre. Nous pensons qu'il faudrait un accompagnement social spécifique pour la constitution des dossiers. Il faut probablement renforcer nos relations avec les bailleurs pour gérer au mieux les délais et les critères d'attribution.

Toutefois, il conviendrait de se poser la question de la raison pour laquelle il y a en France une crise du logement, alors que tel n'est pas le cas dans les autres pays européens, notamment en Allemagne. Est-il bien raisonnable d'avoir par exemple une différence systématique entre ceux qui financent et ceux qui décident ?

Jean-Yves LE BOUILLONNEC

Nous constatons actuellement une évolution de la situation du logement liée à la crise.

Frédéric BIERRY

Je souhaiterais pour ma part revenir sur la notion de double peine. Ne pourrions-nous pas mettre en place une forme de discrimination positive en faveur des collectivités qui ont réalisé un fort investissement en matière de logement social et qui subissent le contrecoup de l'arrivée de populations DALO dans leur parc ? Ne pourrions-nous pas saluer leur engagement en leur reversant une partie de la taxe HLM ou en augmentant leur contribution de fonctionnement ?

Bernard LACHARME

Le Comité de suivi est soucieux de la montée d'un sentiment anti-DALO chez certains élus. Lors de la création du logement social, la répartition de ce type de logements ne posait pas de problèmes dans la mesure où à l'origine ces logements accueillaient des

salariés. Sont arrivées ensuite dans ces logements des populations qui rencontraient des problèmes sociaux. Force est de constater que les raisons qui freinent l'avancée de la mixité sociale sont les mêmes que celles qui freinent la production de logements sociaux et l'application du DALO. Dans l'urgence, nous pouvons faire mieux en permettant l'accès des ménages les plus pauvres à l'ensemble du parc social et en mettant en place une offre complémentaire dans le parc privé. Les réponses existent à la fois sur le long terme et sur le court terme pour reloger les ménages prioritaires de la meilleure façon possible.

Jean-Yves LE BOUILLONNEC

Je vous remercie d'avoir participé à cette table ronde consacrée aux réponses apportées aux problématiques soulevées par le droit au logement opposable.

SYNTHÈSE DES TRAVAUX

Etienne PINTÉ

Député des Yvelines, président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, coprésident du groupe d'études " Pauvreté, précarité et sans-abri "

Je voudrais d'abord remercier les intervenants qui nous ont apporté la richesse de leurs expériences et de leurs bonnes pratiques. Je souhaite que celles et ceux qui rencontrent dans leur ville ou leur département des difficultés puissent les mettre en application.

Je remercie Bernard LACHARME pour la présentation du rapport 2010 du Comité de suivi. Celui-ci interpelle l'État et fait de nombreuses propositions. Je souhaite que le gouvernement s'en saisisse et prenne en compte l'essentiel de vos propositions.

Comme vous tous, je m'inquiète de l'augmentation des condamnations de l'État et des pénalités. Cet argent ne serait-il pas plus utile à construire des logements ou à maintenir les personnes dans leur logement ? Nous pourrions également nous interroger sur les sommes importantes qui sont versées par les préfets aux propriétaires qui ne peuvent pas recouvrer leur logement en nue propriété temporairement.

Il apparaît aussi que le juge administratif est en train de devenir un acteur essentiel de l'application de la loi DALO. La démonstration a été faite de la complexité des procédures judiciaires et des difficultés de compréhension des décisions par les bénéficiaires. Je remercie Madame PHEMOLANT pour son éclairage.

Je tenais également à remercier Hélène SAINTE MARIE de son engagement en faveur du droit au logement et de nous avoir démontré à quel point il était important de mobiliser l'ensemble du parc disponible pour répondre aux problématiques que pose le DALO.

Je me réjouis également des initiatives prises par certaines collectivités locales en faveur du relogement. Beaucoup de départements pourraient s'inspirer de l'expérience du Bas-Rhin, qui pourrait servir de modèle. Je demande au Ministre de diffuser cette expérience auprès des départements situés en zone tendue.

Je constate en outre que l'Anah a réorienté ses aides en direction des propriétaires occupant des logements insalubres.

L'expérimentation menée par le Logement français est source d'espoir car elle montre qu'à force de pédagogie et de ténacité, il est possible de mutualiser les capacités des bailleurs sociaux pour mettre des logements à la disposition des mal-logés dans le cadre de la loi DALO. Cette intervention fût l'occasion de dénoncer le comportement malthusien de certaines communes en matière de construction de logements. Or ce comportement risque d'avoir des effets délétères sur l'activité économique de ces communes.

Je fus par ailleurs sensible à la proposition de Monsieur GOULET d'introduire de la fluidité dans le parcours résidentiel des ménages. Au-delà d'un certain seuil de revenus, je pense personnellement que la loi devrait obliger les locataires à quitter leur logement social. Je connais depuis longtemps les réalisations en matière d'usufruit local social. Dans ma ville, avec l'une de ces entreprises, j'ai pu expérimenter cette méthode et je ne peux qu'encourager les autres communes à y recourir. Il s'agit d'un moyen pour ces dernières de remonter leur contingent de logements sociaux.

Stéphane BUFFETAUT nous a assurés enfin de la volonté de l'Action Logement de remonter sa contribution au relogement de ménages prioritaires.

Je tiens enfin à remercier Benoist APPARU de sa participation à nos travaux. Vous avez devant vous des acteurs fortement engagés mais inquiets quant à la situation actuelle. C'est pourquoi je vous invite à recourir davantage à la réquisition pour faire un usage temporaire d'un immeuble vacant depuis très longtemps pour reloger temporairement des personnes dans des conditions dignes et salubres en attendant de pouvoir les reloger durablement dans le logement social.

En conclusion, je tiens à insister sur le fait que sans la loi DALO, 30 000 ménages n'auraient pu être relogés. Je suis très heureux d'être parmi vous pour ce troisième bilan parlementaire consacré au DALO et je vous donne rendez-vous l'année prochaine.

CONCLUSION

Benoist APPARU

Secrétaire d'État chargé du Logement

Je suis très heureux d'être parmi vous pour ces troisièmes journées parlementaires consacrées au DALO.

Je tiens d'abord à préciser que cette obligation nouvelle qui est lourde de responsabilités pour l'État fait honneur à notre pays.

Le DALO crée légitimement une obligation de résultats à la nation. Le droit au logement est un objectif qui s'impose à tous les partenaires de la politique du logement.

Le dispositif DALO constitue un vrai révélateur : il révèle à la fois les besoins sur le territoire et les dysfonctionnements de la production de logements. Dans certains départements, il révèle des dysfonctionnements en matière de droit commun et sur notre capacité à anticiper certaines problématiques. Nous avons sur le territoire deux situations contradictoires : des territoires où les politiques de droit commun dysfonctionnent alors que l'offre de logements est suffisante et des territoires où cette offre est insuffisante.

A fin septembre, 52 000 ménages ayant demandé un logement avaient reçu un avis favorable, 25 000 avaient reçu une offre et 19 000 s'étaient vu attribuer un logement. Bien que ces chiffres soient insatisfaisants, ils constituent une progression par rapport à la situation passée. Depuis le début de l'année 2010, 15 000 ménages ont reçu un avis favorables et 8 000 d'entre eux ont pu être relogés. En Ile-de-France, 500 ménages ont ainsi pu être relogés chaque mois en 2010 contre 81 en 2008. Néanmoins, nous sommes encore loin d'être en mesure de gérer le flux nouveau de ménages en situation de DALO.

La politique sociale de logement que nous menons est désormais orientée vers la réalisation de trois objectifs : la prévention, la mobilisation de l'offre de logements existante et son développement. En matière de prévention, la mise en place des CCAPEX doit nous permettre de prévenir les expulsions. Nous devons pouvoir établir un tableau de bord des CCAPEX afin de pouvoir signaler tout dossier. Nous devons également lutter contre l'habitat indigne. En effet, 21 % des recours concernent des habitats insalubres. Je souhaite que la lutte contre l'habitat indigne soit la

priorité de l'Anah afin de passer de 15 000 à 23 000 dossiers traités par an. Je ne reviendrai pas sur la lutte contre les " marchands de sommeil ", qui constitue un élément complémentaire de notre dispositif.

Je souhaiterais à présent vous parler du droit commun des attributions. Agir en amont, c'est faire en sorte que le droit commun fonctionne bien sans avoir à recourir au DALO. Dans un certain nombre de départements, la prévention permet d'avoir un nombre de demandeurs DALO relativement faible. La mobilisation préalable des contingents permet de mon point de vue de prévenir le DALO.

Nous devons par ailleurs amplifier la production de logements proposés aux ménages. Or dans ce domaine, la production de logements nouveaux n'est pas la seule solution. Alors que 330 000 ménages entrent chaque année dans le parc social, nous n'aurions pas suffisamment de place pour les 20 000 ménages reconnus prioritaires sur une année ? Sur 60 000 attributions effectuées chaque année en Ile-de-France à des ménages entrant dans le parc social, nous ne pourrions en consacrer 15 000 aux ménages prioritaires DALO ? Nous avons donc la possibilité de répondre plus efficacement à cette demande à la condition de mieux gérer les contingents existants. En Ile-de-France, nous avons achevé la reconquête du contingent préfectoral que j'avais annoncée en 2009. Je tiens à ce titre à souligner le travail formidable des services de l'État, de l'AORIF et d'un certain nombre de bailleurs qui se sont engagés de manière résolue dans la reconquête des contingents. Il nous faut en outre mobiliser les autres contingents pour travailler sur le DALO :

- les 25 % sur les réservations Action Logement pour lesquels les résultats ne sont pas à la hauteur des attentes ;
- le contingent des collectivités locales sur lequel j'ai souhaité pouvoir contractualiser avec les communes pour permettre le relogement des ménages prioritaires sur leur commune d'origine.

Nous avons également d'autres solutions pour répondre aux demandes des ménages. Nous devons notamment travailler sur le taux de rotation dans le parc social. Cette question est effectivement fondamentale. Au niveau national, le passage de ce taux de 10 % à 15 % permettrait d'offrir 200 000 logements par an, alors que nous n'en produisant que 120 000 par an. Chaque point gagné en la matière représente 40 000 logements sociaux de plus par an à offrir aux publics prioritaires.

Le troisième point concerne l'accompagnement dans et vers le logement des publics prioritaires. Nous avons fortement augmenté les budgets en la matière sur le programme 177 pour l'année 2011.

Après la prévention et la mobilisation du parc actuel, il nous faut développer le parc de logements sociaux. 150 millions d'euros sont consacrés depuis 2008 à la rénovation et à la création des centres d'hébergements avec 11 000 places nouvelles (rénovées ou construites) en trois ans. La priorité n'est plus de créer des places nouvelles mais d'orienter les publics vers les CHRS.

Il nous faut en outre promouvoir le développement du locatif social et du très social. Bien que l'offre se soit développée, des déficits subsistent en Ile-de-France et en PACA. En 2009 et en 2010, nous aurons atteint la production de 120 000 logements sociaux par an, ce qui constitue un record depuis dix ans. Je tiens à préciser que l'offre s'est portée sur les logements très sociaux : les PLAI financés ont été multipliés par trois. L'objectif fixé par la loi DALO de 20 000 PLAI par an est d'ores et déjà atteint et dépassé. Pour l'année 2011, nous souhaitons maintenir l'objectif de 120 000 logements sociaux financés. Nous avons trop souvent tendance à opposer dans nos discours l'État aux collectivités locales et aux bailleurs sociaux. Or si ces acteurs ne se mobilisent pas, nous ne parviendrons pas aux objectifs annoncés.

Outre la production de logements sociaux nouveaux, nous devons travailler sur le parc existant. Seront expérimentées en Ile-de-France des opérations de sous-location dans le parc existant pour mobiliser des logements du parc intermédiaire et les ramener dans l'offre PLAI. Je ne reviendrai pas sur les actions de l'Anah pour nous aider à réorienter des logements du parc privé vers le locatif social.

Cette longue liste de dispositifs a pour objectif de vous montrer que nous avons la nécessité de mobiliser une multitude d'outils à notre disposition pour répondre aux objectifs de la loi DALO. Nous sommes parvenus à doubler le nombre de relogements grâce à la mobilisation du contingent préfectoral, ce qui démontre qu'outre la production de logements sociaux et très sociaux, nous pouvons mobiliser d'autres outils.

Enfin, je souhaite remercier les parlementaires présents qui restent très mobilisés pour atteindre les objectifs de la loi DALO, et particulièrement Etienne PINTE. Je salue aussi Dominique BRAYE. Je tiens à insister sur le fait que les services de l'État sont fortement mobilisés sur ce sujet et à remercier Hélène SAINTE MARIE qui fait un travail formidable au sein de la DHUP. Nous avançons, peut-être de manière trop lente, mais nous progressons d'une année sur l'autre

REMERCIEMENTS

Etienne PINTE, député des Yvelines, président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, coprésident du groupe d'études " Pauvreté, précarité et sans-abri " remercie l'ensemble des orateurs de cette journée pour leur participation aux 3^{ème} *bilan parlementaire sur le DALO*. Leurs communications ont contribué à la qualité et à la réussite de ces échanges. Sa reconnaissance s'adresse plus particulièrement au Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, au groupe Logement Français, à l'Anah, Perl et la FROILIF qui, par leur partenariat et leur soutien, ont permis l'organisation de ce nouveau bilan parlementaire.

Partenaire institutionnel



Partenaire



LES DERNIÈRES PUBLICATIONS D'AGORA EUROPE

Le nucléaire français : une excellence à préserver, des défis à relever (décembre 2010)

- Christian BATAILLE, député du Nord
- Jean-Claude LENOIR, député de l'Orne, vice-président du groupe d'études des énergies de l'Assemblée nationale, rapporteur du projet de loi NOME

Assurance-maladies : Quels financements pour la sécurité sociale ? Quelles réformes ? (octobre 2010)

- Jean-Pierre DOOR, député du Loiret, rapporteur du PLFSS pour l'assurance maladie
- Jean-Jacques JEGOU, sénateur du Val-de-Marne, vice-président de la commission des finances, rapporteur pour avis du PLFSS et rapporteur spécial de la mission Santé

Le Grand Paris : gage d'attractivité du territoire national (septembre 2010)

- Yanick PATERNOTTE, député-maire de Sannois, Val-d'Oise
- Yves ALBARELLO, député-maire de Claye-Souilly, rapporteur du projet de loi sur le Grand Paris
- Christian BLANC, député des Yvelines

L'emploi des seniors : ce qui marche (juin 2010)

- Jacques KOSSOWSKI, député-maire de Courbevoie, secrétaire national de l'UMP à l'emploi des seniors
- Pierre MEHAIGNERIE, député-maire de Vitry, président de la commission des affaires sociales

Quelle leçons tirer d'une campagne de vaccination en cas de pandémie? (avril 2010)

- Yves BUR, député du Bas-Rhin, rapporteur du PLFSS (recettes et équilibre général)
- Jean-Pierre DOOR, député du Loiret, co-rapporteur de l'OPECST sur la gestion des pandémies

Réformer la prison - Acte I (février 2010)

- Jean-René LECERF, sénateur du nord, rapporteur du projet de loi pénitentiaire
- Jean-Paul GARRAUD, député de la Gironde, rapporteur du projet de loi pénitentiaire

Loger : quand l'État se fixe une obligation de résultat. L'an 2 du dalo - État des lieux (décembre 2009)

- Etienne PINTE, député des Yvelines, coprésident du groupe d'études " Pauvreté, précarité et sans-abri "

Grand âge : Maintenir et restaurer l'autonomie (octobre 2009)

- Denis JACQUAT, député du Loiret, co-président du groupe d'études de l'Assemblée Nationale sur la longévité
- Bérengère POLETTI, députée des Ardennes, présidente du groupe d'études de l'Assemblée Nationale sur la dépendance et la maladie d'Alzheimer

Sécurité sociale et Complémentaires santé : quels impacts des dernières dispositions ? (octobre 2009)

- Jean-Pierre DOOR, député du Loiret, rapporteur pour du PLFSS 2010 pour l'assurance-maladie
- Alain VASSELLE, sénateur de l'Oise, président de la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale, rapporteur de la commission des Affaires Sociales du Sénat

Les conséquences de l'ouverture à la concurrence (octobre 2009)

- Yanick PATERNOTTE, député du Val-d'Oise, rapporteur du projet de loi relatif à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et guidés et portant diverses dispositions relatives aux transports

Grippe A : état d'alerte ! Sommes-nous prêts ? (juillet 2009)

- Jean-Pierre DOOR, député du Loiret, rapporteur du PLFSS pour l'assurance-maladie

Infrastructures et fonctionnement : quel financement du sport ? (juin 2009)

- Jean FAURE, sénateur de l'Isère, président du groupe d'études sur les problèmes du sport et des activités physiques
- Pierre MARTIN, sénateur de la Somme, rapporteur pour avis du budget " sport "

Pour toute commande ou information :

Agora Europe - 3, rue des Caves du roi 92310 Sèvres

Tél : 01 41 14 99 00 / Fax : 01 41 14 99 01

<http://www.agoraeurope.com>