

La lettre du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées

N°8 – Juillet 2012



L'Edito

Xavier EMMANUELLI
*président du Haut comité pour le logement
des personnes défavorisées*

Affronter toutes les crises

En ce début d'été 2012, le nouveau gouvernement engage son action dans le contexte d'une crise économique qui le met face au double défi de relancer la croissance et de rétablir l'équilibre des comptes publics.

La crise économique ajoute aux difficultés des personnes défavorisées, mais elle ne doit pas nous faire oublier les crises du logement, qui lui sont largement préexistantes.

- Il y a une **crise des prix du logement**. Elle concerne aussi bien l'accession, la location privée, une partie de la location Hlm, et les charges. Elle affecte le pouvoir d'achat de tous, et elle produit de l'exclusion pour les moins favorisés.
- Il y a une **crise de l'offre de logement**. Elle est localisée, et touche très fortement des territoires tels que l'Île-de-France, la région Paca, certaines grandes agglomérations et l'outre-mer. Là encore, ce sont les plus pauvres qui en subissent les conséquences les plus lourdes.
- Enfin, il y a une **crise humanitaire du logement**. Elle se traduit par l'augmentation du nombre de personnes à la rue ou logées dans des conditions indignes. Ni le droit au logement, ni celui, inconditionnel, à l'hébergement, ne sont aujourd'hui respectés.

Les trois crises du logement et celle de l'économie puisent à la même source : une logique de développement qui, parce qu'elle ignore l'exigence de cohésion sociale, produit de l'exclusion et aboutit à une impasse. C'est pourquoi on ne sortira de la crise économique qu'en affrontant en même temps et avec la même énergie les crises du logement. Et on ne sortira de toutes ces crises que par une action publique basée sur des dispositifs de solidarité et prenant appui sur les forces de la société civile.

C'est avec cette conviction que le Haut Comité entend remplir sa mission d'alerte et de proposition auprès du gouvernement.

Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées a été créé en 1992 à la demande de l'Abbé Pierre. Placé auprès du Premier ministre, il comprend un président, 14 membres et un secrétaire général nommés par le Président de la République

Construire pour demain, et assumer l'urgence d'aujourd'hui

Les politiques du logement sont affaire de long terme : entre la décision de construire un immeuble et sa livraison il s'écoule de trois à cinq ans. Encore faudrait-il préciser que, pour que la construction soit possible, il aura fallu préalablement en créer les conditions à travers de longs processus : élaboration de documents d'urbanisme, de programmes locaux de l'habitat, conduite de politiques d'acquisitions foncières, d'opérations d'aménagement...

Le constat d'un manque de logements, et particulièrement de logements sociaux, est largement partagé, et le Premier Ministre, dans son discours de politique générale, a confirmé le cap fixé par le Président de la République : assurer la construction annuelle de 500 000 logements dont 150 000 logements sociaux. L'objectif est ambitieux, mais nécessaire : il fait se rejoindre le traitement de la crise de l'offre de logement et la relance économique.

Cependant cette dimension de long terme doit s'articuler avec l'urgence, car si la construction s'inscrit dans de longs processus, il est des situations qui ne peuvent attendre : celle du jeune à la recherche de son premier logement, celle du salarié en mobilité professionnelle et celle de la personne en détresse accueillie pour quelques mois dans un centre d'hébergement et qui doit, au plus vite, libérer la place pour d'autres. Ces besoins ne relèvent pas de logements futurs, mais de l'habitat existant.

Le manque de logements, réel, que connaissent certains territoires ne justifie en aucun cas la résignation face aux situations d'urgence.

- On peut orienter davantage l'attribution des logements sociaux vers ceux qui sont dans les situations les plus critiques : il y a de bonnes pratiques dans certains territoires, généralisons les !
- On ne peut pas accepter que des logements restent vacants dans une ville où des personnes sont à la rue. De même, des bureaux sont inoccupés, qui pourraient être transformés.
- Des propriétaires accepteraient de louer leur logement aux conditions du logement social pour peu qu'on leur apporte des contreparties.
- Il se vend tous les jours, dans tous les départements, des logements libres d'occupation : leur rachat par des bailleurs sociaux est possible.
- On peut traiter la situation des ménages en difficulté financière par d'autres voies que l'expulsion.
- On peut, on doit adapter les capacités d'hébergement à la réalité des besoins : c'est même la Cour des comptes, dans un rapport de décembre 2011, qui l'a demandé.

La situation que connaissent aujourd'hui une partie de nos départements, où les recours présentés au titre du droit au logement opposable (Dalo) s'accumulent et ne sont pas respectés, appelle un véritable plan d'urgence.

Expulsions : en finir avec une pratique d'un autre temps

Est-il normal que, dans la France de 2012, la police expulse des personnes et des familles, coupables du seul crime de ne plus être en mesure de faire face au coût de leur logement ?

Il y a plus de 110 000 jugements d'expulsion par an. Sans doute une partie d'entre eux concerne des personnes de mauvaise foi, mais l'immense majorité touche des ménages qui sont dans l'incapacité réelle d'honorer leurs engagements, ou dont le propriétaire veut reprendre le logement, et qui n'ont pas de solution alternative. Chaque année 12 000 ménages sont mis dehors par la police, mais le plus grand nombre est parti avant, par peur d'une intervention traumatisante.

L'expulsion est, en effet, une humiliation et un acte de violence à l'égard des personnes concernées, une pratique d'un autre temps. Elle porte atteinte à leur dignité comme à leur droit au logement.

Elle est aussi une aberration économique. Le coût d'une intervention sociale permettant d'éviter l'expulsion n'atteint pas celui cumulé d'une intervention de police, d'un hébergement hôtelier et de tous les dégâts sociaux que produit l'expulsion.

Il est temps de refonder les dispositifs de prévention des expulsions :

- en faisant en sorte que les loyers soient davantage compatibles avec la réalité des ressources des locataires ;
- en ouvrant d'autres voies pour protéger les intérêts des propriétaires, qui n'ont pas à porter le poids de la solidarité envers des locataires en difficulté ;
- en accompagnant les ménages concernés vers les solutions adaptées, qu'elles passent par le rétablissement de leur capacité à assumer le loyer de leur logement actuel ou par une orientation vers un logement de coût plus adapté.

Appliquer le droit au logement

Le droit au logement bénéficie d'un cadre législatif clair. En 2007, la loi Dalo a repris la définition qui en avait été donnée par la loi de Louis Besson (31 mai 1990), en y ajoutant une garantie de l'Etat qui s'exerce à travers une procédure de recours. En 2009, la loi Molle a défini les obligations de l'Etat et des

communes en matière d'hébergement d'urgence. Le Comité de suivi du Dalo, le Conseil économique, social et environnemental et, maintenant, un rapport sénatorial pointent la très inégale application de ces lois.

Un rapport sénatorial propose des mesures pour une bonne application de la loi Dalo

Dans le cadre de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, les sénateurs Claude DILAIN (PS – 93) et Gérard ROCHE (UCR – 43), ont présenté, le 27 juin, un rapport sur la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (loi Dalo).

Les rapporteurs font état d'un bilan décevant car, si les textes relatifs à son application ont bien été publiés, ils estiment que les conditions de la réussite de la loi Dalo ne sont pas toutes réunies.

Ils relèvent que l'activité des commissions de médiation, chargées de désigner les ménages prioritaires, connaît de fortes divergences : « Il apparaît que certaines commissions se prononcent en fonction d'éléments de contexte, contrairement à l'esprit et à la lettre de la loi ».

Tout en soulignant que le respect de la loi est assuré sur la grande majorité du territoire, les sénateurs notent que ce n'est pas le cas dans les départements où la situation du logement est la plus critique (Ile-de-France, Rhône-Alpes, PACA, Nord-Pas-de-Calais).

Constatant par ailleurs qu'un nombre important de ménages qui ont été désignés prioritaires refusent les offres de logement qui leur sont faites, ils demandent un renforcement de l'accompagnement social.

Les sénateurs s'interrogent sur l'utilité de l'action contentieuse lorsque l'Etat se verse à lui-même le montant des astreintes auxquelles il est condamné : ils proposent que ces fonds aillent à des associations.

Pour permettre le relogement de tous les prioritaires, ils appellent à la fois au développement d'une offre de logements sociaux et très sociaux, avec un meilleur ciblage financier et géographique des aides à la pierre, et à la mobilisation de logements privés. Ils demandent que le barème des aides au logement tienne davantage compte des charges.

Les sénateurs constatent cependant que toutes les possibilités de relogement dans le logement social ne sont pas exploitées et ils appellent à l'amélioration de la gestion des attributions : il se prononcent pour la mise en place de fichiers partagés des demandeurs et la généralisation de méthodes de priorisation des demandes par l'ensemble des réservataires.

Les sénateurs demandent que l'on aménage le cadre de gouvernance territoriale du Dalo. Dans le cas particulier de l'Ile-de-France, ils se prononcent pour la mise en place d'une autorité organisatrice régionale dotée de pouvoirs d'arbitrage.

Enfin, afin de concilier la mise en œuvre du Dalo avec l'objectif de mixité sociale, ils demandent la transparence sur les parcours résidentiels des ménages prioritaires, et ils appellent à l'engagement d'un nouveau chantier de rénovation urbaine.

Organiser la gouvernance territoriale des politiques du logement : une condition pour accroître la construction

Les plus fortes volontés politiques se sont trop souvent heurtées à l'éclatement des compétences. Le Haut Comité estime que l'organisation de la gouvernance en matière de logement est une condition indispensable pour tenir les objectifs de construction fixés par le gouvernement, et sortir des crises du logement.

Il revient à l'Etat de fixer les grandes orientations et d'assurer les solidarités. Il est le garant du droit au logement et peut imposer des contraintes minimales de construction de logements sociaux. Cependant le droit au logement et la mixité sociale passent aussi par une mise en œuvre territoriale. C'est dans chaque bassin d'habitat que doit se gérer la mise en adéquation qualitative et quantitative de la réponse avec les besoins. Or les politiques locales de logement mettent en jeu à la fois la commune (l'urbanisme, les permis de construire, le droit de préemption), l'intercommunalité (le programme local de

l'habitat), le département (le logement des personnes défavorisées), voire la région (le schéma directeur pour l'Ile-de-France). Des arbitrages doivent être assurés.

Le Haut Comité préconise le renforcement des compétences des intercommunalités, car ce sont elles qui couvrent les périmètres les plus pertinents pour piloter les politiques de l'habitat. C'est en particulier à ce niveau que devraient être arrêtés les documents d'urbanisme.

Le cas de l'Ile de France doit être traité de façon spécifique. Aucune perspective de sortie de crise n'y verra le jour sans l'établissement d'une autorité organisatrice, en capacité de définir des arbitrages et de les faire respecter. La position présentée par l'exécutif du Conseil régional le 29 juin constitue incontestablement un motif d'espoir.

Vers une autorité organisatrice du logement pour l'Ile-de-France

Le 29 juin dernier, le Conseil régional d'Ile-de-France a débattu de la création d'une autorité organisatrice du logement à partir d'une communication de l'exécutif régional, présentée par Emmanuelle COSSE, vice-présidente en charge du logement.

La démarche du Conseil régional fait suite à une concertation lancée en février 2011 et appuyée par une étude menée par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France (IAURIF).

L'exécutif régional se prononce pour une autorité organisatrice du logement (AOL) :

- placée à l'échelle **régionale** ; c'est à ce niveau qu'il convient d'assurer la cohérence entre la politique de l'habitat, le développement économique et les transports ; c'est aussi le niveau du SDRIF (schéma directeur de la région Ile-de-France), qui fixe des objectifs quantitatifs ; c'est encore celui dans lequel s'inscrivent la réponse aux besoins prioritaires de l'hébergement ou du logement des ménages reconnus prioritaires au titre du Dalo ;
- basée sur la **coopération** : l'AOL serait un lieu d'observation des besoins, de co-élaboration des objectifs et de leur mise en œuvre ; son action s'appuierait sur une contractualisation avec les collectivités ;
- chargée de définir un **programme régional de l'habitat** ; ce programme fixerait des objectifs quantifiés et territorialisés qui seraient opposables, il comporterait un plan d'action et un volet foncier ;

- disposant de **moyens d'action** ; outre la délégation des aides à la pierre de l'Etat et le fléchage de certaines ressources existantes, la création d'une ressource dédiée est envisagée.

L'AOL s'inscrirait dans un partenariat avec l'Etat, garant du droit au logement.

L'exécutif régional se prononce également pour un renforcement de la loi SRU, la création d'un établissement public foncier régional et une meilleure articulation entre les PLU (plans locaux d'urbanisme) et les PLH (programmes locaux de l'habitat).

Rendre le logement abordable à tous

Dans le parc social - Le nouveau gouvernement annonce son intention de produire 150 000 logements sociaux par an. Le Haut Comité a observé (cf. Lettre n°7) que les loyers des logements produits au cours des dernières années s'étaient fortement écartés des capacités des ménages les plus modestes : les ¾ des logements livrés aujourd'hui ont des loyers qui sont au-dessus des barèmes des aides à la personne, ce qui les rend, de fait inaccessibles aux plus pauvres. Le phénomène ne touche pas uniquement les logements dits intermédiaires (PLS), il affecte aussi une part importante des logements très sociaux (PLAI). Il importe donc de définir les conditions (réduction des coûts, financement...) qui permettront que l'offre de demain soit en mesure d'atteindre le public visé.

Dans le parc privé – Face à l'envolée des prix, le gouvernement a annoncé des mesures pour réguler les loyers. Un décret va intervenir dès cet été. Cependant, dans les territoires en difficulté, il faut pouvoir mobiliser une partie des logements privés pour accueillir des ménages en difficulté. C'est pourquoi le Haut Comité plaide pour que les mesures de régulation soient accompagnées d'un développement du « conventionnement social » : le propriétaire s'engage à louer dans les conditions du logement social en contrepartie de l'octroi d'avantages. Le financement de ces contreparties pourrait s'inscrire dans un dispositif de bonus-malus : le propriétaire qui pratique des loyers élevés serait sur-taxé, tandis que celui qui baisse ses loyers serait subventionné.

En matière de charges – Les dépenses liées à l'énergie ont fortement progressé et risquent de s'accroître encore. La lutte contre la précarité énergétique est un objectif majeur qui concerne tous les parcs occupés par des ménages à faibles ressources, qu'ils soient propriétaires ou locataires.

La composition du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées :

Le Président :

Xavier EMMANUELLI - fondateur du SAMU social de Paris, ancien ministre

Les membres :

Dominique BALMARY - président délégué de l'UNIOPSS, conseiller d'Etat honoraire

Paul BOUCHET - conseiller d'Etat honoraire, ancien président d'ATD Quart Monde

Bernard DEVERT - président-fondateur de l'association Habitat et Humanisme

Patrick DOUTRELIGNE - délégué général de la Fondation Abbé Pierre

Claude FIORI - membre de la Mission de France, membre du Secours Populaire Français

Gildas de KERHALIC - notaire, ancien président de l'UNPI (union nationale de la propriété immobilière)

Françoise HOSTALIER - députée du Nord, conseillère régionale du Nord- Pas de Calais, présidente de Action Droit de l'homme, ancienne ministre

Marie Françoise LEGRAND - membre du conseil d'administration de l'association Emmaüs, vice-présidente de Paris Habitat

Paul Louis MARTY - ancien délégué général de l'Union sociale pour l'habitat (Union HLM)

Stéfania PARIGI - directrice générale du GIP SAMU social de Paris

Frédéric PASCAL - membre du Conseil économique, social et environnemental, ancien président de la SCIC

Philippe PELLETTIER - avocat, ancien président de l'ANAH

Jack RALITE - ancien ministre, ancien sénateur-maire d'Aubervilliers

Le secrétaire général :

Bernard LACHARME

Haut comité pour le logement des personnes défavorisées

3 place de Fontenoy – 75007 Paris – 01.40.81.27.27 hautcomite@logement.gouv.fr – www.hclpd.gouv.fr

Institué auprès du Premier ministre par décret n°92-1339 du 22 décembre