

**2<sup>e</sup> RAPPORT DU HAUT COMITE  
POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES**

**POUR LE DROIT AU LOGEMENT:**

**DE L'ETAT TUTEUR  
A  
L'ETAT GARANT**

**2<sup>e</sup>me rapport  
du  
Haut Comité  
pour le logement des personnes défavorisées**

Décembre 1994



# AVANT-PROPOS

*"Il est institué auprès du Premier ministre un Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées.*

*Ce comité a pour mission de faire toute proposition utile sur l'ensemble des questions relatives au logement des personnes défavorisées.*

*Il donne son avis sur toute question dont le Gouvernement le saisit.*

*Il élabore chaque année un rapport qu'il remet au Président de la République et au Premier ministre".*

(Article 1er du décret n° 92-1339 du 22 décembre 1992 portant création d'un Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées).

o o o o o o o o o o o o o o o o

Le premier rapport du Haut Comité, intitulé "Propositions pour le logement des personnes défavorisées" a été présenté au Président de la République et aux membres du Gouvernement concernés le lundi 13 décembre 1993 en présence de l'Abbé PIERRE (1).

---

<sup>1</sup> Ce rapport est encore disponible sur simple demande au siège du Haut Comité, 38 rue LIANCOURT - 75014 PARIS

Au cours de l'année 1994, les membres du Haut Comité, selon la conception qu'ils ont dégagée lors de leurs réunions mensuelles, n'ont, pas plus qu'en 1993, voulu substituer leur action à celle des acteurs du quotidien pour la mise en oeuvre du droit au logement: l'Etat, les collectivités locales, les constructeurs, les financeurs, les associations. Chaque partenaire se doit d'assumer ses propres responsabilités, telles qu'elles sont organisées par la loi et la réglementation.

Aussi ce rapport n'est-il pas un bilan de l'action engagée dans le cadre de la loi du 31 mai 1990. Ce bilan est du ressort et de la responsabilité du Conseil National de l'Habitat. Il a d'ailleurs été présenté le 28 juin 1994.

Ce rapport n'est pas non plus une étude particulière sur tel ou tel point de la législation ou des pratiques en matière de logement. Le Haut Comité n'en aurait pas les moyens techniques, financiers et humains. Il s'appuie en cas de besoin sur les études et propositions des acteurs de la vie publique.

S'appuyant sur la diversité d'expériences de ses membres, et sur les apports des intervenants dans le domaine du logement, le Haut Comité se veut témoin libre, actif et vigilant des situations sociales et des fonctionnements, ou dysfonctionnements, des mécanismes et des pratiques mis en place par la législation et la réglementation, comme le lui avaient d'ailleurs demandé lors de son installation, le 23 décembre 1992, le Président de la République, le Premier Ministre et l'Abbé PIERRE.

C'est ainsi que ce rapport est le fruit des réflexions et propositions élaborées à partir de l'audition de responsables institutionnels, de rencontres avec les militants associatifs, de réponses aux saisines du ministère du logement sur des projets de décrets ou de circulaires, d'auto-saisines du Haut Comité relatives à des problèmes d'actualité, et de la propre expérience de ses membres.

0 0 0 0 0 0 0 0 0 0

# INTRODUCTION

Les membres du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées<sup>(2)</sup> ont présenté le 13 décembre 1993 leur rapport pour l'année 1993, en présence de l'Abbé PIERRE, au Président de la République, François MITTERRAND, au Ministre d'Etat, Ministre des Affaires Sociales, de la Santé et de la Ville, Simone VEIL, et au Ministre du Logement, Hervé de CHARETTE.

Ce premier rapport, intitulé "Propositions pour le logement des personnes défavorisées", rédigé après une année de fonctionnement, présentait les postulats qui justifient les prises de position du Haut Comité, rappelait les bases, outils et financements, de l'action actuelle en faveur du logement des personnes défavorisées, et proposait dix mesures concrètes qui permettaient de réaffirmer la volonté d'atteindre un objectif: offrir un logement à toutes les personnes en difficulté.

Au cours de sa deuxième année de fonctionnement, le Haut Comité a poursuivi son travail de réflexion et d'élaboration de propositions, à partir de rencontres, d'auditions, d'observations, de déplacements, de débats en son sein et avec des opérateurs et acteurs de divers horizons oeuvrant dans le domaine du logement des personnes défavorisées.

---

<sup>2</sup> Cf liste des membres en annexe 2, selon le décret du 23 décembre 1992.

Les données de l'action ayant évolué au cours de cette année 1994, les membres du Haut Comité ont jugé important de développer leur deuxième rapport annuel:

- en rappelant leurs options et les propositions qu'ils avaient présentées en décembre 1993;

- en étudiant l'évolution de la situation et les actions entreprises au cours de l'année 1994 à la lumière du bilan établi par le Conseil National de l'Habitat du 28 juin 1994, des décisions prises par le Gouvernement et le Parlement, ainsi que des orientations retenues par les acteurs;

- en élaborant de nouvelles propositions.

0 0 0 0 0 0 0 0

# PLAN DU RAPPORT

	<i>page</i>
<b>LES PROPOSITIONS DU HAUT COMITE EN 1993</b>	<b>11</b>
Les propositions du Haut Comité en décembre 93	11
Les suites données aux propositions du Haut Comité	19
<b>L'EVOLUTION DE LA SITUATION EN 1994</b>	<b>23</b>
L'insuffisante connaissance des populations défavorisées	23
Au niveau national, des évaluations divergentes	24
Les travaux du CNIS	25
La connaissance des besoins par les plans départementaux	26
Les personnes et les familles aidées par les dispositifs	29
L'insuffisance de l'offre de véritables logements d'insertion	35
Qu'est-ce qu'un "logement d'insertion" ?	36
Le développement de l'offre nouvelle - les PLA-I	38
La mobilisation du parc ancien	42
en ce qui concerne les logements vacants	42
en ce qui concerne les logements locatifs privés	48
L'hébergement d'urgence et le logement temporaire	52
Les aires d'accueil pour les gens du voyage	54

La nécessité de redéfinir l'intervention des pouvoirs publics	56
L'action des pouvoirs publics en 1994	56
L'action de l'Etat	56
Des mesures positives	57
La régression des aides à la personne	62
L'insuffisante prévention des expulsions	64
L'action des régions	68
L'action des départements	69
L'action des communes	71
Les conditions d'une réelle mobilisation	76
La territorialisation d'une action globale	77
La cohérence politique d'une action globale	79
L'Etat garant de la solidarité nationale	80
<b>PROPOSITIONS</b>	<b>82</b>
L'amélioration des moyens de l'action.	83
La redéfinition des territoires de l'action	86
L'exemplarité de la gestion des patrimoines publics	88
La cohérence politique de l'action de l'Etat	90
De l'Etat tuteur à l'Etat garant	91
<b>CONCLUSION</b>	<b>94</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>100</b>
- Décrets de 92 (création et composition du Haut Comité)	<i>A &amp; B</i>
- L'activité du Haut Comité	<i>C</i>
- Les avis du Haut Comité	
- Avis du 1er mars 1994 relatif aux responsabilités respectives des institutions en matière de droit au logement	<i>D</i>
- Avis du 18 mai 1994 relatif au projet de loi "HABITAT"	<i>E</i>
- Avis du 26 octobre relatif aux aides à la personne	<i>F</i>
- les LETTRES du Haut Comité	
- les textes officiels publiés au cours de l'année	
- Loi n°94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat	<i>G</i>
- Décret du 30 juin 1994 relatif aux subventions de l'Etat pour la construction, l'acquisition et l'amélioration de logements locatifs aidés	<i>H</i>

- Circulaire de mise en oeuvre de la politique du logement en 1994 dans les régions et départements: programmation des crédits et actions d'animation *I*
- Circulaire du 16 décembre 1993 relative à la programmation des crédits de l'ANAH en 1994 *J*
- Circulaire du 21 décembre 1993 relative aux interventions spéciales à caractère social de l'ANAH *K*
- Circulaire du 22 mars 1994 relative aux nouvelles dispositions pour le logement des plus démunis et des sans-abri *L*
- Circulaire du 26 avril 1994 relative à la réservation et à l'attribution des logements sociaux *M*
- Circulaire du 27 avril 1994 relative à la contribution apportée à titre expérimental par les fonds du 1% logement au financement des baux à réhabilitation *N*
- Circulaire du 22 juin 1994 relative à l'hébergement d'urgence et au logement temporaire des personnes défavorisées *O*
- Circulaire du 4 juillet 1994 relative aux P.L.A. à financement très social *P*
- Circulaire du 3 août 1994 relative aux plans départementaux pour l'hébergement d'urgence des personnes sans abri *Q*
- Circulaire du 26 août 1994 relative à la prévention des exclusions de locaux et à l'exécution des décisions de justice prononçant une expulsion de locaux d'habitation *R*
- Instruction ANAH du 23 novembre 1993 *S*
- Instruction ANAH du 25 juillet 1994 *T*



# I. LES PROPOSITIONS DU HAUT COMITE EN DECEMBRE 1993

Le problème du logement des personnes défavorisées est dramatique, complexe et paradoxal. Les drames que vivent les sans-logis se font de plus en plus criants en même temps que l'on constate une amélioration globale des conditions de logement en France et du taux de satisfaction des ménages<sup>(3)</sup>.

La difficulté d'accès au logement n'est que l'un des aspects de la précarité. Cumulée aux autres volets (absence d'emploi, de formation, de ressources, de réseau relationnel...) elle mène à l'absence de projet personnel, familial, professionnel et social, et à l'exclusion. Cette situation peut être cause de perte de la cohésion sociale, entraîner des déchirures irrémédiables au sein de la société et hypothéquer gravement l'avenir de la nation.

---

<sup>3</sup> Confirmé cette année encore par l'enquête logement de l'INSEE rendue publique le 26 septembre 1994: 64 % des ménages interrogés en 1984, 68 % en 1988, 71 % en 1992 se déclaraient "satisfaits" ou "très satisfaits" de leur logement, et par une enquête de la SOFRES pour le Ministère du logement présentée le 18 octobre 1994: 50 % des Français sont très satisfaits de leur logement et 41 % sont assez satisfaits, même s'ils préféreraient, quand ce n'est pas le cas, être propriétaire et habiter une maison individuelle.

Pourtant le Haut Comité a estimé n'avoir pas vocation à se prononcer sur l'ensemble des dysfonctionnements de la société française.

Institué par décret auprès du Premier ministre pour "faire des propositions" dans le strict domaine du logement des personnes défavorisées, il légitime son existence, sa réflexion et ses propositions par trois postulats qui, en même temps, "cadrent" son travail:

- il est moralement inacceptable de laisser perdurer une telle situation;

- le "droit au logement" est inscrit dans la loi; les responsabilités qui en découlent sont insuffisamment assumées; il n'aura pas de traduction dans la vie quotidienne tant que toutes les familles vivant en France ne seront pas logées;

- si le problème est difficile, il est néanmoins soluble; les outils et les financements existent; manque cependant une volonté générale de les utiliser.

Il est constamment nécessaire de rappeler que le monde des personnes en difficulté d'accès à un logement, ou de s'y maintenir, est complexe et divers, que l'a-socialisation et la marginalisation sont le résultat d'un cumul de handicaps durables ou récents (travail, logement, famille, éducation,...), que l'objectif de l'action d'insertion par le logement est l'acquisition de l'autonomie des personnes et des familles.

La situation que vivent les sans-abri, les sans-logis et les mal-logés est inacceptable. Si des évolutions sont perceptibles <sup>(4)</sup> notamment par l'émergence de certaines catégories plus particulièrement touchées par les phénomènes de précarisation (jeunes, familles monoparentales, gens du voyage en voie de sédentarisation...), elle n'a pas fondamentalement changé en une année. Elle justifie amplement l'intervention de l'Etat, garant de la solidarité nationale, et l'engagement dans ses responsabilités.

Pour autant, il n'est pas suffisant de s'en tenir au constat. Comme il faut se garder de se limiter à l'incantation. L'un comme l'autre ne débouchent que rarement sur l'action.

---

<sup>4</sup> Cf notamment l'enquête du CREDOC pour la FNARS présentée le 14 novembre 1994.

Pour asseoir les propositions qu'il a élaborées, le Haut Comité a donc pris pour références:

- la définition des personnes et familles défavorisées donnée par l'article 1er de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990: *"Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir"*, et les textes qui s'y réfèrent ou la commentent <sup>(5)</sup>;

- le nombre de personnes exclues du logement, sans-abri et mal logés, estimé dans le rapport du BIPE, conseil pour la SCIC, de 1992 en attendant la réalisation de chiffreages plus précis <sup>(6)</sup>;

- les orientations de la loi du 31 mai 1990 (et du plan logement de mars 1990) , loi de responsabilisation des acteurs qui affirme un principe et crée des outils, et qui a servi de cadre à l'action des divers gouvernements qui se sont succédés.

Les mesures prises en 1994, d'ordre législatif, réglementaire ou financier, ont été analysées par le Haut Comité à la lumière des principes qu'il avait ainsi énoncés, mais aussi à l'aune des propositions qu'il avait avancées.

En effet le Haut Comité a exprimé en décembre 1993 deux déceptions majeures:

- le développement de l'offre de logements d'insertion se révélait nettement en dessous des espérances;

- la prévention des expulsions était insuffisamment prise en charge.

Aussi le Haut Comité concluait-il son rapport de décembre 1993 en rappelant les axes de travail nécessaires et en émettant dix propositions que l'on peut résumer ainsi:

---

<sup>5</sup> Notamment la convention d'objectifs et la charte d'utilisation du "1% logement" du 26 octobre 1989, les circulaires ministérielles n° 90-25 et 90-29 du 30 mars 1990, les articles 4 et 9 de la loi du 31 mai 1990...

<sup>6</sup> Cf tableau page 16

"Après 3 ans d'application, la mise en oeuvre de la loi se heurte à des passivités insupportables dans la mesure où 10 000 logements d'insertion sont créés chaque année alors que les besoins montrent qu'il en faudrait 3 fois plus. Ce n'est certes pas du jour au lendemain que les dispositifs mis en place peuvent connaître leur pleine efficacité. Mais il faut aujourd'hui tripler les efforts".

Le rôle de l'Etat et de ses représentants locaux est essentiel, aussi bien pour l'impulsion des politiques locales que pour l'équilibre des relations partenariales. Mais ses interventions doivent être coordonnées, voire redéfinies, dans la recherche d'une meilleure efficacité.

Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, créé en décembre 1992, a alerté dès le printemps 93 les responsables politiques et leur a demandé de développer une politique du logement pour les personnes défavorisées selon plusieurs axes:

- l'insérer dans une politique générale du logement, mais y intégrer des mesures spécifiques identifiées et préserver les financements et les outils permettant leur concrétisation et leur évaluation;

- lui donner pour but, non seulement le logement décent, mais une réinsertion sociale dont les familles doivent être les acteurs, même si un accompagnement ou un suivi social peuvent être momentanément nécessaires;

- la faire reposer sur une démarche partenariale, évaluative, innovante et sur des initiatives locales, mais en engageant l'Etat dans ses responsabilités de garant de la solidarité nationale en cas de défaillance des partenaires locaux;

- engager prioritairement l'action de l'Etat dans le développement de l'offre de logements d'insertion, la prévention des expulsions et l'hébergement par grand froid.

Dix mesures concrètes permettaient de réaffirmer la volonté d'atteindre l'objectif d'offrir un logement à toutes les personnes en difficulté:

- Fixer un objectif de 30 000 logements d'insertion, dont 15 000 PLA-I, par an pendant 5 ans,

- Mobiliser une part significative du parc privé inutilisé notamment en engageant une campagne auprès des propriétaires, en développant l'intermédiation d'associations ayant une garantie du Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL), en recourant davantage au tiers payant pour les allocations de logement, etc...

- Promouvoir le bail à réhabilitation notamment en rendant plus attractive la réutilisation des logements anciens vacants par l'exonération des plus-values réalisées au terme des 12 ans et l'instauration d'une prime à la conclusion du bail,

- Intervenir d'autorité au nom du rôle de garant de la solidarité nationale qui incombe à l'Etat lorsque le partenariat local est défaillant,

- Mettre en place dans chaque préfecture un service unique pour la prévention des expulsions et le relogement des familles,

- Regrouper les moyens budgétaires du Ministère du Logement au titre de sa contribution aux FSL (Fonds de Solidarité pour le Logement) et du Ministère de l'Intérieur au titre de l'indemnisation des propriétaires en cas de refus du concours de la force publique,

- Garantir le pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement par une actualisation régulière de ces aides,

- Généraliser et pérenniser les moyens de l'accompagnement social,

- Organiser un Plan Hébergement Grand Froid dans chaque collectivité importante, volet spécifique de chaque Plan Départemental pour le Logement des Personnes Défavorisées,

- Lier l'attribution des crédits publics pour la construction neuve à la consommation effective des PLA-I.

Il est donc nécessaire d'évaluer à la lumière de ces rappels et propositions les évolutions de la situation au cours de l'année 1994, tant en ce qui concerne les résultats quantitatifs que les mesures

prises et l'évolution des divers acteurs concernés par le logement des personnes défavorisées.

*Pour mémoire, les chiffres du BIPE, estimation en 1990*

	<i>Nombre de personnes</i>	<i>Nombre d'équivalents-logements</i>
<i>Exclus du logement dont</i>	<i>202 000</i>	<i>147 000</i>
<i>Sans domicile fixe</i>	<i>98 000</i>	<i>82 000</i>
<i>Abris de fortune</i>	<i>45 000</i>	<i>20 000</i>
<i>centres d'urgence</i>	<i>59 000</i>	<i>45 000</i>
<i>Occupants de logements de substitution (Meublés, chambres d'hôtel)</i>	<i>470 000</i>	<i>304 000</i>
<i>Mal logés dont</i>	<i>1 576 000</i>	<i>864 000</i>
<i>Habitations mobiles (gens du voyage)</i>	<i>147 000</i>	<i>50 000</i>
<i>Logements hors normes</i>	<i>1 429 000</i>	<i>814 000</i>
<i>ENSEMBLE</i>	<i>2 248 000</i>	<i>1 315 000</i>
<i>Foyers de travailleurs</i>	<i>76 000</i>	<i>160 000</i>
<i>Hébergés par parents et amis</i>	<i>2 800 000</i>	<i>1 283 000</i>

### **Pour mémoire, les outils issus de la loi du 31 mai 1990:**

- un **"Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées"**, élaboré conjointement et obligatoirement par le Préfet et le Président du Conseil Général, associant tous les acteurs concernés;

- un **"Fonds de Solidarité pour le Logement" (FSL)** mis en place pour permettre aux locataires en difficulté d'accéder à un logement ou s'y maintenir en accordant des aides financières (prêts, cautions, subventions);

- des **"Protocoles d'Occupation du Patrimoine Social" (POPS)** qui formalisent la concertation locale sur les attributions de logements sociaux en relation avec le Plan Départemental d'Action;

Mesures fiscales, juridiques, financières ou techniques permettant d'accroître l'offre de logements spécifiques:

- le **bail à réhabilitation** par lequel un propriétaire privé donne à bail son logement pour 12 ans à un "preneur" qui s'engage alors à réaliser des travaux d'amélioration ou d'entretien et s'engage à signer une convention avec l'Etat pour que le locataire (relevant de la définition des personnes défavorisées) bénéficie de l'APL;

- le PLA d'insertion devenu en 1994 **Prêt Locatif Aidé à financement Très Social (PLA-TS)** qui permet de financer la construction ou l'acquisition et l'amélioration de logements à des subventions pouvant atteindre 25 % du coût ouvrant droit à des prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations, en contrepartie d'un loyer inférieur à 80 % des loyers plafonds PLA et destinés à des personnes à faibles ressources (plafonds de ressources définis actuellement par l'arrêté du 11 mars 1994)

- les **programmes sociaux thématiques (PST)** de l'ANAH (Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat)

- la **généralisation de l'octroi de l'Allocation de Logement Social (ALS)** aux ménages sous seule condition de ressources sur l'ensemble du territoire et l'accès à l'APL aux locataires de l'ensemble du parc public conventionné, aux résidents de foyers de jeunes travailleurs et aux sous-locataires logés par une association agréée;

- des **exonérations fiscales** aux bailleurs qui louent ou sous-louent à un bénéficiaire du RMI ou à un étudiant boursier ou encore à un organisme sans but lucratif agréé, pour le mettre à la disposition d'une personne défavorisée;

- des possibilités d'**exonération de taxe foncière** par le département aux logements acquis en vue de leur location avec le concours financier de l'Etat ainsi qu'aux logements faisant l'objet d'un bail à réhabilitation;

- une mobilisation d'une partie des sommes recueillies au titre de la **Participation des Employeurs à l'Effort de Construction** (1 milliard de francs chaque année);

- le renforcement du **rôle des associations** par l'élargissement de leur action dans le cadre des Plans Départementaux d'Action;

- le financement de missions de **Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale (MOUS)** pour trouver des solutions adaptées aux familles en difficulté

Tous les interlocuteurs du Haut Comité ont estimé que ces outils étaient de bons outils, quoique parfois un peu complexes et susceptibles d'amélioration.

### **LES SUITES DONNEES**

AUX PROPOSITIONS DU HAUT COMITE  
DE DECEMBRE 1993

Propositions du Haut Comité	Décisions gouvernementales ou parlementaires	Commentaire rapide
<p>Objectif de 30 000 logements d'insertion dont 15 000 PLA-I</p>	<p>- Budget de 10 000 PLA-I pour 1994 puis 10 000 PLA-TS - Budget de 20 000 PLA-TS pour 1995</p> <p>- Accord avec le mouvement HLM pour l'attribution de 20 000 logements HLM supplémentaires aux ménages à faibles ressources - Possibilité d'augmentation de la subvention PLA-TS à 25 %</p>	<p>Divergence sur la définition de "l'offre nouvelle" de logements d'insertion</p> <p>Veiller à l'équilibre PLA-TS en neuf et en acquisition- réhabilitation</p> <p>- Bonne mesure</p>
<p>Mobilisation du parc ancien, notamment:</p> <p>- Campagne auprès des propriétaires - Intermédiation associative</p> <p>- Développement du tiers payant</p>	<p>- Prorogation des exonérations fiscales - Mesures sur la transformation temporaire des bureaux en logements - Augmentation de la subvention OPAH dans certains cas (40 %) pour les logements conventionnés - Création de la subvention dite "ANAH Sociale" à 70 % - sans suite</p> <p>- Extension des dispositions actuelles aux CCAS et certains organismes - Possibilité pour les associations d'acquérir des logements HLM en vue de la location (art 27 L du 21-07-94)</p> <p>- Oui, art 22 de la loi du 21-07-94</p>	<p>- Bonne mesure - Bonne mesure, bien qu'insuffisante - Bonne mesure</p> <p>- Bonne mesure</p> <p>- Pas de développement du rôle associatif - Cette possibilité ne devrait être qu'exceptionnelle pour éviter la constitution d'un "sous-parc HLM" - Bonne mesure</p>
<p>Promotion du bail à réhabilitation notamment - exonération de la valeur ajoutée au terme du bail - prime à la conclusion du bail</p>	<p>- sans suite, - Prime accordée aux organismes d'HLM</p>	<p>- Le ministère affirme qu'il s'agit d'un faux problème - Prime aux preneurs HLM et non aux propriétaires</p>

**LES SUITES DONNEES  
AUX PROPOSITIONS DU HAUT COMITE  
DE DECEMBRE 1993  
(2)**

Propositions du Haut Comité	Décisions gouvernementales ou parlementaires	Commentaire rapide
<i>Intervention autoritaire de l'Etat lorsque le partenariat local est défaillant</i>	- sans suite	
- Mise en place d'un service unique pour la prévention des expulsions et la relogement des familles dans chaque préfecture - Regroupement des moyens budgétaires des Ministères du logement et de l'intérieur pour la prévention des expulsions	- Circulaire interministérielle du 26 août 1994 relative à la prévention des expulsions et à l'exécution des décisions de justice  - sans suite	- La circulaire est nettement plus précise sur les objectifs de résorption des crédits du ministère de l'intérieur que sur les objectifs de relogement
Actualisation des aides à la personne	- pas d'actualisation en 1993 - faible augmentation en 1994	- Graves menaces sur les personnes et familles les plus fragiles (art 61 loi de finances pour 1995)
Généralisation et pérennisation de l'accompagnement social	- Augmentation de la dotation de l'Etat aux FSL pour développer prioritairement l'accompagnement social (circ 22-03-94)	- Grandes disparités d'un département à l'autre;
Organisation d'un plan Hébergement Grand Froid volet du Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées	- Plan Pauvreté Précarité (Accueil d'hiver) du 3 novembre 1993 - Elaboration de plans pour l'hébergement d'urgence des personnes sans abri (art 21 Loi 21-07-94, circ du 03-08-94) - Plan Pauvreté du 14-10-94	- Il est regrettable que ces plans soient sans relation avec les Plans Départementaux d'Action; Cela assurerait une meilleure cohérence de l'action de l'Etat.
Liaison des dotations des crédits publics (ligne fongible) à la consommation des PLA-I	- Oui. Circulaire de programmation pour 1994.	- Bonne mesure. Il faudra en mesurer l'impact

**AUTRES PROPOSITIONS EMISES AU COURS DE L'ANNEE**  
(notamment à l'occasion de la discussion du projet de loi sur l'habitat)

Propositions du Haut Comité	Décisions gouvernementales ou parlementaires	Commentaire
- Limitation des ventes des logements HLM aux zones détendues	- sans suite	- art 1 à 9 de la loi du 21-07-94
- Clarification des relations entre locataires et sous-locataires	- sans suite	
- Réduction du délai de préavis de congé pour les chômeurs accédant à un emploi dans une autre ville	- oui, art 14-III Loi du 21-07-94	
- Développement du conventionnement sans travaux	- sans suite	
- Majoration de la DGF et de la DSU aux communes ayant une réelle politique de logement social et d'insertion	- sans suite	
- Protection des occupants d'hôtels meublés	- sans suite	
- exonération de la TFPB pour les PLA-I	- oui, art 29 de la loi du 21-07-94	- satisfaction partielle car le poids de l'exonération est supporté par les communes

**AUTRES DECISIONS ET INITIATIVES  
CONCERNANT LE LOGEMENT DES PERSONNES  
DEFAVORISEES**

Propositions du Haut Comité	Décisions gouvernementales ou parlementaires	Commentaire rapide
	Clarification de la caution (art 23 de la loi du 21-07-94)	Bonne mesure
	Exonération de la TFPB sur les baux à réhabilitation	Satisfaction partielle car le poids de l'exonération est supporté par les communes
	Reconduction de la ligne dite des "100 millions" pour l'hébergement d'urgence et le logement temporaire (circ du 22-06-94)	Bonne mesure quand elle est reliée au Plan Départemental d'Action
	Appel à propositions : Un domicile pour les sans abri:	Recherches pour logements à loyers moins chers



## **II. L'EVOLUTION DE LA SITUATION EN 1994**

Plusieurs éléments permettent d'apprécier l'évolution, ou l'absence d'évolution, des situations au cours de l'année 1994. Cette appréciation concerne la connaissance de la population des personnes et familles défavorisées, les actions entreprises, et les politiques menées par le gouvernement, le parlement et les collectivités territoriales.

Ces évolutions sont souvent positives, au sens où elles correspondent aux orientations qu'avait dégagées le Haut Comité. Parfois... elles le sont moins. Dans tous les cas, elles illustrent la nécessité d'une mobilisation nettement plus importante de tous les acteurs. Elles amènent aussi à la conclusion d'une nécessaire prise en charge politique du problème, à tous les niveaux de la société.

### **L'INSUFFISANTE CONNAISSANCE DES POPULATIONS DEFAVORISEES**

La question ayant été fortement posée au cours des années précédentes, on aurait pu penser que des éléments quantitatifs seraient apportés au débat au cours de l'année 1994. Il n'en a rien été.

Les rapports publiés en cours d'année présentent des évaluations divergentes, les travaux du CNIS n'aboutiront que dans plusieurs mois, les plans départementaux ne permettent pas de conclusions claires et les nombreuses familles aidées par les dispositifs mis en place ne représentent qu'une partie de la population en situation de précarité.

La connaissance quantitative n'a progressé ni localement (sauf en quelques lieux) ni globalement. Pourtant connaître les besoins devrait permettre de mieux quantifier les objectifs locaux et nationaux.

## **AU NIVEAU NATIONAL, DES EVALUATIONS DIVERGENTES**

Plusieurs rapports ont été publiés en cours d'année. Mais ils présentent tous des résultats différents et alimentent plus la confusion qu'ils n'apportent la clarté.

Cela tient notamment au fait que les définitions retenues et donc les populations dénombrées et estimées sont différentes d'un rapport à l'autre.

Les recensements permettent de reconnaître une personne mal logée en fonction de critères techniques: surpeuplement, manque de commodités ou de confort, etc... Par exemple, on sait qu'en 1990:

- 6,6 % des logements ne disposaient pas de W-C à l'intérieur;
- 6,6 % ne disposaient pas de baignoire ou de douche;
- le nombre moyen de personnes par logement était de 2,6;
- le nombre moyen de pièces par logement était de 3,8.

Mais si l'on sait repérer et compter à partir du bâti, on ne sait pas percevoir les situations que vivent les personnes.

Cela s'explique par les difficultés propres aux recensements qui repèrent les personnes vivant dans un logement à partir des déclarations des occupants. Mais, par nature, quelqu'un qui n'a pas de logement est difficilement repérable.

Cela s'explique aussi par les difficultés à cerner les notions de domicile, de résidence, les notions de SDF, de mal logé, de sans logis, de sans abri, car cela recouvre des réalités très différentes et relève d'approches idéologiques et politiques diverses.

Des nombres sont avancés, certes, mais ils ne sont pas cohérents entre eux <sup>(7)</sup>

Le rapport WRESINSKI au Conseil Economique et Social estimait en 1987 entre 200 000 et 400 000 le nombre des personnes "sans-abri".

Le rapport CHASSERIAUD établi pour le Ministère des Affaires Sociales estimait en 1993 à 250 000 le nombre des personnes Sans Domicile Fixe.

Le rapport de la Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans Abri (FEANTSA) estimait en 1993 à 627 000 le nombre des sans abri.

Le rapport du Conseil de l'Europe lui aussi en 1993 estimait entre 200 000 et 500 000 le nombre de personnes sans-logis en France.

Personnes sans-abri, sans-logis, sans domicile fixe... Plus que les dénombrements, ce sont les concepts qu'il est urgent de préciser.

## **LES TRAVAUX DU CONSEIL NATIONAL DE L'INFORMATION STATISTIQUE (CNIS)**

Dans son avis adopté en assemblée plénière le 29 juin 1993, le Conseil National de l'Information Statistique (CNIS) reprenait à son compte la demande de la Fondation Abbé PIERRE pour le logement des défavorisés et préconisait que "la population des sans-abri et sans-logis fasse l'objet d'une investigation méthodologique pour

---

<sup>7</sup> Cf l'étude de DIOGENE, Bulletin d'informations concernant les sans abri de la Mission Solidarité de la SNCF - mai 1994.

préparer les voies d'une meilleure connaissance de ces populations".  
Thème qualifié de "novateur, exceptionnel, indispensable et européen"  
le 29 juin 1994 par le nouveau Conseil lors de sa première assemblée  
plénière.

Un groupe de travail a donc été créé. Il a pour mission de proposer un schéma d'investigation qui permette de recenser et de connaître, de façon scientifiquement établie, la population des exclus du logement et les obstacles que celle-ci rencontre dans la recherche d'un logement.

Pour cela un important travail est nécessaire: clarifier le champ d'étude et préciser les différentes situations d'exclusion, effectuer un bilan critique des investigations semblables déjà menées, évaluer et tester des expérimentations pilotes, élaborer des modules de coordination et de nomenclature des différentes enquêtes, et vérifier la pertinence des propositions.

Le CNIS étant concerné davantage par la méthode que par les résultats, un "schéma permanent d'investigation" devrait, à partir de l'évaluation des investigations pilotes en cours, être présenté à l'assemblée plénière du CNIS en juin 1995. Les résultats des travaux de dénombrement devraient donc être connus en 1996 si l'opération de dénombrement est menée à terme.

Le Haut Comité a pris acte des divergences rappelées ci-avant, et des travaux en cours, et continuera, dans l'attente de résultats fiables, en particulier ceux de l'enquête initiée par le CNIS, à se référer au rapport du BIPE.

## **LA CONNAISSANCE DES BESOINS PAR LES PLANS DEPARTEMENTAUX**

Les Plans Départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, rendus obligatoires par l'article 4 de la loi du 31 mai 1990, ont pour rôle d'analyser les besoins locaux afin de dégager des priorités d'action et de fixer des objectifs à atteindre.

Mais on doit constater <sup>(8)</sup>:

- d'une part que les populations prioritaires sont définies différemment selon les plans départementaux. Cela n'est guère étonnant puisque, reposant sur la responsabilité locale, la déconcentration et la décentralisation, l'élaboration des plans est effectuée par les responsables du département (Président du Conseil Général et Préfet) et qu'ils doivent prendre en compte les réalités locales. Mais surtout les définitions sont trop vagues pour que les plans soient réellement conduits, bien que les 2/3 des plans départementaux aient posé pour axe d'action l'amélioration du recueil et de la connaissance des besoins en logement;

- d'autre part que "les plans départementaux (sauf une vingtaine de plans qui s'appuient sur quelques indicateurs permettant de caractériser l'évolution, notamment quantitative) n'ont pas mis en place de véritables instruments de mesure permettant d'évaluer quantitativement l'évolution des situations de logement des personnes défavorisées".

A partir des éléments d'appréciation des bilans ou des évaluations des plans départementaux, une conclusion cependant s'impose<sup>(9)</sup>:

"Dans une partie des départements, essentiellement dans les zones rurales, les difficultés semblent être à la mesure des moyens mis en oeuvre et ne paraissent pas s'être aggravées de manière significative."

"La plupart des départements ne peut quantifier l'évolution de la situation. Cependant les responsables départementaux ont, le plus souvent, le sentiment d'une réelle dégradation des problèmes".

Les signes de cette dégradation, tels qu'ils sont avancés, ne constituent pas véritablement une surprise: augmentation des tensions sur le marché local du logement (dus à l'insuffisance de la construction neuve et à la diminution de la rotation dans le parc social) et forte augmentation de la demande HLM, dégradation du contexte

---

<sup>8</sup> Cf Bilan 1993 de la loi du 31 mai 1990 présenté au Conseil National de l'Habitat le 28 juin 1994.

<sup>9</sup> *Id.*

économique local, augmentation des "accidents socio-économiques" dus à la fragilité économique des personnes défavorisées: augmentation du nombre des chômeurs, des bénéficiaires du RMI, des demandes d'aides au FSL - Fonds de Solidarité pour le Logement -, apparition de nouveaux ménages fragilisés (chômage, expulsions, accédants en difficulté, décohabitation d'urgence...).

L'émergence de deux problèmes particuliers est à noter, qui correspond aux observations propres du Haut Comité <sup>(10)</sup>: les difficultés grandissantes à se loger des jeunes non étudiants de 18 à 25 ans, et les difficultés des gens du voyage en voie de sédentarisation.

Ces mêmes évolutions sont d'ailleurs constatées par l'enquête menée par le CREDOC pour la FNARS en septembre 1994 <sup>(11)</sup>. La demande d'accueil et d'hébergement a surtout progressé en ce qui concerne les jeunes, les ménages expulsés de leur logement, les chômeurs et les ménages en rupture familiale. Les zones géographiques les plus concernées sont l'Île de France, la région Provence Alpes Côte d'Azur, la région Nord Pas de Calais, et, ce qui est nouveau, l'Alsace, la Lorraine, et le "Grand Bassin Parisien" (Bourgogne, Centre, Picardie).

Le Haut Comité fait siennes les conclusions du "Bilan 1993 de l'application de la loi du 31 mai 1990" présenté au Conseil National de l'Habitat du 28 juin 1994, à savoir que *"la définition d'une connaissance approfondie de l'évolution locale est un enjeu important"*, et demande qu'à l'occasion des évaluations périodiques et des révisions des plans départementaux, soit entreprise réellement cette connaissance des populations en difficulté d'accès au logement, afin que soient mieux analysés les besoins et fixés plus précisément les objectifs à atteindre.

---

<sup>10</sup> Notamment dans l'étude demandée par le Haut Comité: *"Besoins en logement des personnes défavorisées"* - Alain FOUREST - avril 1994- et au cours des auditions de l'année 1994.

<sup>11</sup> Enquête CREDOC/FNARS: *"Accueillir et héberger des personnes en situation d'urgence. point de vue des acteurs de terrain avant l'hiver 1994/1995"*. Novembre 1994.

## LES PERSONNES ET LES FAMILLES SOUTENUES PAR LES DISPOSITIFS EN PLACE

Le bilan du Conseil National de l'Habitat présenté le 28 juin 1994 estime à 80 500 le nombre de ménages aidés par les Fonds de Solidarité pour le Logement au cours de la seule année 1992, des familles monoparentales pour plus du tiers, des ménages bénéficiant de ressources de transfert pour près de 60 %.

En 1992, 42 000 ménages ont été aidés par les FSL au titre de l'aide au maintien dans les lieux (impayés de loyer), 260 millions de francs y ont été consacrés, dont 177 MF dans le parc social, et 1 500 ménages ont bénéficié du paiement de la garantie de loyer.

Par ailleurs l'étude des causes des 38 500 aides des FSL au relogement fait ressortir que c'est bien l'accès au logement autonome qui est soutenu, conformément aux objectifs du législateur.

Ces nombres sont très importants et montrent, s'il en était besoin, que les mécanismes d'aide aux personnes sont d'une nécessité absolue, et que les FSL, malgré quelques dysfonctionnements locaux constatés, sont à maintenir et développer tant au niveau du budget de l'Etat que localement.

Plusieurs remarques s'imposent cependant.

1°. Le Ministère du logement a pris au cours de l'année 1994 des mesures destinées à assurer un effort supplémentaire en direction des personnes défavorisées <sup>(12)</sup> tant au niveau de l'abondement des dotations de l'Etat aux FSL (20 millions de francs, portant ainsi la dotation de l'Etat à 200 millions de francs pour l'année 1994) et, par voie de conséquence, au moins du même montant, celles des conseils généraux (que la loi oblige à abonder de manière au moins identique), qu'au niveau de l'attribution des logements "sociaux": le mouvement HLM s'est engagé à attribuer 170 000 logements, au lieu des 150 000 logements annuels en moyenne, aux personnes à faibles ressources.

---

<sup>12</sup> cf. notamment circulaire du 22 mars 1994.

Ces mesures vont dans le bon sens. Cependant, en ce qui concerne la dernière disposition évoquée, le Haut Comité attire l'attention sur le fait qu'elle ne provoque pas la création de logements d'insertion mais qu'elle est juste une réponse au logement de personnes à revenus modestes.

2°. La situation financière des FSL est très variable d'un département à l'autre. Cependant une question se pose à la lecture des reports comptables des FSL en fin d'année, qui peuvent être localement très importants. Une étude approfondie des raisons de ces reports, au cas par cas, serait souhaitable.

3°. Pour autant les moyens mis en oeuvre risquent fort d'être encore insuffisants, compte tenu de l'évolution du chômage, en particulier du chômage des jeunes, de la progression des personnes et familles sans ressources inscrits au RMI (792 944 au 31 décembre 1993 dont 696 589 en métropole et 96 355 dans les DOM-TOM, 872 189 au 30 juin 1994 dont 769 481 en métropole et 102 708 dans les DOM-TOM), et du développement des situations de perte du logement (conгés, hausses des loyers, expulsions).

Les familles actuellement en difficulté, en précarité financière surtout, ne sont pas dans leur grande majorité des familles marginales. Il serait dangereux d'assimiler personnes en difficulté et marginalité. Quand 7 millions de personnes, 12 % de la population, vivent en dessous du seuil de pauvreté, c'est un phénomène de masse. Il est donc nécessaire de s'attaquer directement à cette nouvelle donne sociale.

4°/ Pour bon nombre de familles, un Accompagnement Social Lié au Logement (ASLL) est nécessaire. Cet ASLL consiste en une aide aux personnes et familles pour leur permettre, lorsqu'il en est besoin, *"d'utiliser normalement le logement et ses équipements, gérer correctement le budget logement, instaurer des relations de voisinage, avoir accès aux services publics, assurer l'interface avec les travailleurs sociaux, les dispositifs d'aide au logement..."*<sup>13</sup> en un mot *"d'acquérir une culture de l'habitat"* selon la formule du Mouvement ATD- Quart Monde.

---

<sup>13</sup> Cf. circulaire n°90-31 du 23 mars 1990.

Or cet ASLL soulève un certain nombre de problèmes.

La part globale des Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) consacrée à l'Accompagnement Social Lié au Logement (ASLL) est passée de 81,5 millions de francs en 1992 (16,1 % de leurs dépenses) à 144,5 millions de francs en 1993 (19,5 % de leurs dépenses). Cette part est très variable selon les départements: 20 départements n'avaient financé aucun ASLL en 1992, 29 départements y avaient consacré moins de 10 % des aides, 52 départements moins de 20 %.

La mission d'ASLL est financée de façons diverses. Si son coût moyen est de 5 000 francs, il peut se monter selon les départements de 600 F à 10 000 F en moyenne, et sa durée aller de 1 mois à 12 mois et plus.

Les missions d'ASLL sont assurées pour l'essentiel par les associations (84,7 % des missions), notamment par les associations spécialisées dans le logement (70 % des familles suivies) et les associations caritatives.

Cet accompagnement social nécessite parfois un suivi "léger" pour les familles accidentellement en situation de précarité, souvent un soutien "lourd" et approfondi pour les familles en rupture sociale.

Pour les familles qui cumulent les handicaps et les précarités, il impose au travailleur social un long travail devant aboutir à l'acquisition, ou la réappropriation, par la personne ou la famille de son autonomie personnelle, familiale, professionnelle et sociale.

Inégal selon les départements, point d'achoppement entre les associations et les organismes logeurs, source de difficultés pour les associations car il n'est souvent ni sûr ni pérenne (délais de paiement aberrants, durées des conventions inadaptées,...) l'accompagnement social devrait être garanti quant à sa qualité et à sa durée, lorsque les situations dramatiques l'exigent, pour qu'il puisse atteindre les objectifs qui lui ont été fixés et que soient développés dans les départements, notamment sur la base par exemple des dispositions de la loi du 19 novembre 1974 qui étend l'aide sociale à de nouvelles catégories de bénéficiaires, des lieux d'accueil pour la promotion sociale, familiale et culturelle.



**Pour mémoire,  
le fonctionnement des Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL)**

**FSL : LEURS RESSOURCES**

	1992	1993
Budget total	1 021 MF	1 122 MF
dont		
Dotation Etat	171 MF	177 MF
Dotation conseils généraux	187 MF	192 MF
CAF	33 MF	36 MF
Communes	24 MF	27 MF
HLM	29 MF	22 MF
Reports	365 MF	457 MF
Retours de prêts	171 MF	152 MF

**FSL : LEURS DEPENSES**

	1992	1993
Total dépenses	505 MF	743 MF
Gestion et fonctionnement	7,4 %	8,0 %
Maintien dans les lieux	51,4 %	43,5 %
Aide à l'accès à un logement	22,4 %	26,3 %
Paiement garanties	1,2 %	1,6 %
ASLL (Accompagnement Social lié au logement)	16,1 %	19,5 %

**Familles aidées par les FSL en 1992  
(aides à l'accès à un logement et aides au maintien dans les lieux)**

*Sur l'ensemble des ménages aidés:*

- 34 % étaient des familles monoparentales
- 31 % des personnes seules
- 27 % des couples avec enfants
- 8 % des couples sans enfant

*Ou encore:*

- 59 % disposaient de ressources de transfert (RMI, allocations diverses...)
- 35 % étaient salariés
- 6 % étaient retraités

*L'aide à l'accès à un logement:*

*En 1992, 38 500 ménages ont été aidés par les FSL pour accéder à un logement:*

- 26,2 % parce que leur hébergement ou leur logement temporaire arrivait à terme;
- 23,1 % pour raison de décohabitation;
- 12,0 % parce qu'ils habitaient un logement insalubre ou suroccupé;
- 7,5 % un logement de fortune ou une caravane;
- 6,4 % parce que les dépenses de logement étaient trop importantes;
- 4,7 % suite à une expulsion;
- 4,4 % suite à une fin de bail;

*Le montant moyen d'une aide à l'accès au logement est de 2 275 F dans le parc social et de 3 545 F dans le parc privé.*

## L'INSUFFISANCE DE L'OFFRE DE VÉRITABLES LOGEMENTS D'INSERTION

La déception la plus importante exprimée par le Haut Comité dans son rapport de décembre 1993 concernait l'insuffisance du développement de l'offre de logements d'insertion.

Alors qu'il estimait nécessaire de créer 30 000 logements d'insertion pour atteindre l'objectif de 150 000 logements en 5 ans, seuls 10 000 logements d'insertion (7 000 PLA-I<sup>14</sup>, 3 000 PST<sup>15</sup> et quelques dizaines de baux à réhabilitation) étaient créés au cours de chacune des années précédentes.

Aussi le Haut Comité demandait-il:

- de fixer un objectif de 30 000 logements d'insertion, dont 15 000 PLA-I, par an pendant 5 ans;
- de lier l'attribution des crédits publics pour la construction neuve à la consommation effective des PLA-I;
- de mobiliser une part significative du parc inutilisé, notamment en engageant une campagne auprès des propriétaires, en développant l'intermédiation d'associations ayant une garantie du FSL<sup>16</sup>, en recourant davantage au tiers payant pour les allocations de logement, etc...
- de promouvoir le bail à réhabilitation notamment en rendant plus attractive la réutilisation des logements anciens vacants par l'exonération des plus-values réalisées au terme des 12 ans et l'instauration d'une prime à la conclusion du bail.

Il est donc souhaitable d'apprécier comment ont évolué le développement de l'offre nouvelle et la mobilisation du parc ancien, de voir si les objectifs fixés ont été atteints, et tout d'abord de cerner la notion de logement d'insertion.

---

<sup>14</sup> PLA-I : Prêt Locatif Aidé d'Insertion, c'est-à-dire financement public pour l'acquisition-amélioration de logements anciens sans obligation minimale de travaux.

PLA-A : Prêt Locatif Aidé "Adapté", c'est-à-dire financement public pour la construction de logements locatifs neufs destinés à accueillir les personnes et les familles dans les mêmes conditions de plafonds de ressources et de maximum de loyers que les PLA-I

<sup>15</sup> PST: Programmes Sociaux Thématiques financés par l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH)

<sup>16</sup> FSL : Fonds de Solidarité pour le Logement

## QU'EST CE QU'UN LOGEMENT D'INSERTION ?

C'est une évidence: si un arsenal d'outils et de financements spécifiques a été mis en place depuis 10 ans en France, c'est que les mécanismes de droit commun (financements, statuts, pratiques...) ne permettaient pas à "toute personne ou famille... d'accéder à un logement décent ou de s'y maintenir", que certaines d'entre elles éprouvaient "des difficultés particulières en raison notamment de l'inadaptation de (leurs) ressources ou de (leurs) conditions d'existence"<sup>(17)</sup>, et qu'en conséquence des logements spécifiques, ou "logements d'insertion" devaient leur être proposés.

L'objectif de l'action menée est la conquête, ou la reconquête, de l'autonomie personnelle, familiale, professionnelle ou sociale par des personnes ou familles en situation de précarité<sup>(18)</sup>. En matière de logement, c'est l'accès à un logement de droit commun, un logement "banalisé", un logement "ordinaire".

Les membres du Haut Comité estiment à ce propos qu'un certain nombre de pratiques abusives assimile les personnes et familles disposant d'un salaire, même faible, à des personnes et familles "défavorisées" devant faire l'objet d'un accompagnement social ou de garanties renforcées ou devant bénéficier de logements d'insertion.

La loi du 21 juillet 1994 confirme d'ailleurs ce glissement dangereux en intitulant son chapitre III: "Dispositions relatives au logement des personnes à faibles ressources..." et non plus "au logement des personnes défavorisées".

---

<sup>17</sup> Cf Article 1er de la loi du 31 mai 1990.

<sup>18</sup> "La précarité est l'absence d'une ou plusieurs sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible" (Conseil Economique et Social: Grande pauvreté et précarité économique et sociale - 1987).

Pour le Haut Comité, les personnes et familles insérées socialement, capables de projets personnels ou familiaux, même si elles ne disposent que de faibles revenus, ne sont pas des personnes défavorisées, au sens de la loi du 31 mai 1990. Leurs besoins ressortent du droit commun, et non du logement d'insertion qui sous-entend l'intervention d'un médiateur entre la famille et le propriétaire.

Une personne, ou une famille, à "petits revenus" ordinaires est une personne, ou une famille, ordinaire qui a droit à un logement ordinaire.

Les logements d'insertion ne doivent pas être attribués aux personnes et familles en difficulté d'accès à un logement du seul fait de la faiblesse de leurs ressources. La réponse à ce problème réside dans l'offre de logements, dans la politique des loyers, dans la solvabilisation. Pas dans l'insertion.

Les mécanismes d'insertion doivent constituer l'exception et non la règle.

Les dispositifs d'insertion ne doivent être utilisés que pour les personnes et familles précarisées, ou en voie de précarisation, qui cumulent les handicaps.

Par "logement d'insertion", expression qu'utilisent par facilité de langage les membres du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, il ne faut pas entendre "logement à normes réduites" ou "sous-logement". Il ne peut être question de produire, reproduire ou développer un parc particulier inférieur aux normes actuelles de qualité et de confort, et par là-même stigmatisé.

Le logement d'insertion, domicile d'une famille, ne peut avoir qu'une spécificité due soit à un financement particulier, soit au montant du loyer demandé, soit à un statut particulier, pour répondre à des difficultés rencontrées par une famille.

Le logement d'insertion est un logement ordinaire quant à ses normes mais spécifique quant à sa gestion et son peuplement. Les logements "très sociaux" doivent être des logements ordinaires à "financements très sociaux".

Le logement d'insertion, loin d'être une solution définitive pour les familles qui y sont logées, doit de toute façon être au plus proche du logement de droit commun, notamment dans sa gestion locative. Et la famille doit intégrer au plus tôt le droit commun.

Le logement d'insertion doit être intégré dans des ensembles de logements de droit commun, qu'ils soient de financement public ou de financement privé, la mixité sociale et urbaine étant l'un des piliers essentiels de la citoyenneté.

## **LE DEVELOPPEMENT DE L'OFFRE NOUVELLE - LES PLA-I.**

Alors que le budget de l'Etat prévoyait le financement de 10 000 PLA d'insertion en 1992 et 13 000 en 1993, seuls 7 016 PLA-I ont été réalisés en 1992 et 6 908 en 1993.

Pourquoi une si faible production ?

La réponse réside certainement<sup>(19)</sup> dans le fait que l'outil créé dans le cadre du plan pour le logement des personnes défavorisées ne vaut, comme tous les outils, que par l'usage qui en est fait. Or l'action pour le logement des personnes défavorisées repose sur les volontés des acteurs locaux (collectivités territoriales, opérateurs locaux, acteurs financiers) et sur la mise en oeuvre entre eux d'un partenariat dans plusieurs domaines: montage des opérations, portage patrimonial, gestion locative, suivi social.

La question peut, et doit, se poser du peuplement des logements financés à l'aide de PLA-I pour savoir si les attributions correspondent aux objectifs assignés à ce type de financement. Car il semble que les politiques de peuplement mises en oeuvre correspondent à des logiques diverses, propres aux acteurs ou aux dispositifs partenariaux locaux.

---

<sup>19</sup> Cf étude réalisée par le Groupe RE-SOURCES pour le compte du Ministère du Logement et de la Caisse des Dépôts et Consignations - août 1994.

## Pour mémoire, les PLA-I

*PLA-I: leur nombre*

	<i>nombre logements financés</i>	<i>montant enveloppe subvention</i>	<i>montant moyen subv/logt</i>
1990	5 075	229 MF	45,1 KF
1991	6 334	358 MF	56,5 KF
1992	7 016	408 MF	58,1 KF
1993	6 908	426 MF	61,7 KF

*Le prix de revient moyen est passé de 388 KF en 1991 à 573 KF en 1992. 11 % de logements financés en PLA-I n'ont pas fait l'objet de travaux (37% en 1990, 16 % en 1991).*

*On recense par ailleurs 1 500 PLA-A financés en 1992.*

### PLA-I : LEUR FINANCEMENT

*Les opérations en PLA-I sont financées en moyenne à hauteur de:*

<u>subventions</u>	31,1 %
<i>dont</i>	
<i>subv PLA-I</i>	18,2 %
<i>subv "coll 1%"</i>	0,9 %
<i>subv autres financeurs</i>	12,0 %
<u>prêts</u>	64,5 %
<i>dont</i>	
<i>prêts CDC</i>	47,5 %
<i>prêts "coll 1%"</i>	15,3 %
<i>autres prêts</i>	1,7 %
<u>fonds propres</u>	4,4 %

*A noter que 17 départements ont mis en place des instances de coordination entre financeurs.*

### PLA-I : LES ATTRIBUTIONS

*Dans les 65 départements ayant fourni des renseignements sur le sujet, on compte 3 500 entrées en logement financé par un PLA-I en 1992, dont:*

- 40 % de couples avec enfants;
- 29 % de familles monoparentales;
- 24 % de personnes seules;
- 7 % de couples sans enfant.

*Ou encore:*

- 50 % de ménages disposant de ressources de transfert (RMI, etc...)
- 40 % de salariés;
- 10 % de retraités.

Une première approche permet d'observer que les financements PLA-I sont utilisés à partir de motivations et de logiques parfois éloignées de leur objectif.

Les financements PLA-I servent parfois, étant entendu que plusieurs motivations peuvent être mêlées, <sup>(20)</sup>:

- à gérer des problèmes de peuplement interne à un parc existant,
- à requalifier et investir un patrimoine transféré,
- à équilibrer ou aménager des territoires dévalorisés,
- à développer la production et l'implantation de l'organisme constructeur,
- à maintenir des populations par un changement de statut d'occupation,
- à réguler des dysfonctionnements dans le marché du logement,
- à constituer un patrimoine "infra-HLM",
- à répondre à des besoins ciblés et spécifiques de ménages identifiés.

---

<sup>20</sup> Cf étude réalisée par le Groupe RE-SOURCES pour le compte du Ministère du Logement et de la Caisse des Dépôts et Consignations - août 1994.

Cela montre que certains organismes constructeurs se sont appropriés ce type de financement et l'ont intégré dans leur propre logique de production patrimoniale et que ces produits financiers permettent d'offrir un large éventail de réponses aux situations et préoccupations locales.

Pour surmonter les difficultés évoquées par les constructeurs (coût des opérations, complexité des montages) et donc développer la production de PLA-I, le Ministère du Logement a pris au cours de l'année 1994 un certain nombre de mesures<sup>(21)</sup> fort intéressantes, pour atteindre un objectif de production de 20 000 PLA d'insertion en 1994:

- possibilité d'augmentation de la subvention de l'Etat (de 20 % à 25 %) pour, au maximum, un tiers d'entre eux;

- regroupement sur une même ligne budgétaire des PLA-I (pour le logement ancien) et des PLA-A (pour la construction neuve), créant ainsi les PLA-TS (Prêts Locatifs Aidés à financement Très Social) au champ d'application étendu: acquisitions-améliorations sans travaux, construction neuve, prise en charge de locaux cédés à bail emphytéotique, acquisition et travaux permettant de transformer en logements des locaux affectés initialement à un autre usage;

- simplification des procédures de financement pour faciliter le montage des opérations (décision de financement au stade de l'avant-projet seulement);

- création de "comités de financeurs" devant faciliter une instruction des dossiers commune aux différents organismes financeurs;

- possibilité d'intégration des PLA-TS dans des ensembles de logements PLA ordinaires (opérations mixtes) de façon à encourager une plus grande mixité sociale;

- prise en compte du niveau de consommation des PLA-I pour la détermination des dotations régionales de ligne fongible (dotations annuelles en PLA et PALULOS).

- exonération de l'obligation de réalisation d'aires de stationnement pour les PLA-TS;

- possibilité d'exonération par les communes de la taxe foncière pour les propriétés bâties, comme la possibilité en existait déjà par les départements.

---

<sup>21</sup> *Articles 29 et 30 de la loi n°94-624 du 21 juillet 1994, décret n° 94-549 et arrêté du 30 juin 1994, "circulaire programmation" de décembre 1993, circulaires du 22 mars et du 4 juillet 1994.*

Toutes ces mesures vont dans le bon sens et correspondent aux demandes du Haut Comité émises dans son rapport de décembre 1993.

Il n'empêche qu'une réflexion devra être menée sur la réalité de la finalité sociale de ces financements, que des garanties doivent être prises pour que la recherche du moindre coût et du moindre loyer ne débouche pas insidieusement sur la production de "sous-logements".

## **LA MOBILISATION DU PARC ANCIEN**

La mobilisation du parc privé ancien concerne aussi bien la remise sur le marché locatif des logements vacants que le maintien sur ce marché locatif des logements privés exerçant une fonction de logement à vocation sociale.

### **En ce qui concerne les logements vacants**

Il est certain que les 1 895 627 logements vacants (dont 311 494 en Ile de France) recensés par l'INSEE en 1990 ne sont pas tous utilisables ni rapidement prêts à la location. Le Haut Comité avait noté les propositions du "rapport sur le fonctionnement du marché du logement et la vacance" <sup>(22)</sup>.

Mobiliser ne serait-ce qu'un dixième des logements vacants, environ 200 000 logements, permettrait de remettre sur le marché l'équivalent de 3 années de construction locative sociale.

---

<sup>22</sup> de Claude ROBERT et Bernard COLOOS - décembre 1992: "un logement vacant n'est pas nécessairement un logement disponible... la vacance traduit avant tout une inadéquation de l'offre et de la demande...il faut favoriser le développement du bail à réhabilitation, inciter les propriétaires à louer les logements vacants, développer une action en faveur de l'acquisition banalisée de logements d'occasion par les opérateurs publics, faciliter et développer l'achat - fonds de commerce et murs- des hôtels meublés."

Plusieurs outils réglementaires et financiers permettent de mobiliser le parc vacant. Mais il faut reconnaître que les résultats ne sont pas à la hauteur des espérances.

Les PLA-I permettent l'acquisition de logements anciens par les organismes publics, les associations agréées ou les collectivités locales pour, avec ou sans travaux, les offrir à la location. On ne connaît pas précisément le nombre exact de logements vacants ainsi remis sur le marché et destinés au logement des personnes défavorisées. Mais on a vu que le nombre total de PLA-I financés ne dépassait pas le chiffre de 7 000 en 1993.

Les PST (Programmes Sociaux Thématiques de l'ANAH) permettent aussi de réhabiliter des logements et de les offrir à la location pour les personnes défavorisées. On sait que 60 % des logements réhabilités dans le cadre des PST étaient vacants avant les travaux (soit 2 300 environ).

Les baux à réhabilitation, bien qu'outils unanimement reconnus pour leur pertinence, n'ont pas rencontré le succès espéré auprès des propriétaires. De 1991 à août 1993, seules 136 opérations ont été recensées; elles ont produit 412 logements. Les opérateurs en sont encore manifestement aux opérations d'essai de la procédure (la moitié des départements sont concernés). Le faible chiffre de cette production est de plus à relativiser car la plupart des baux réalisés l'ont été dans le cadre d'un Programme Social Thématique de l'ANAH.

Comme pour ce qui concerne les PLA-I, l'objectif des opérations est parfois éloigné du but initial <sup>(23)</sup>.

Les baux à réhabilitation, outils de gestion immobilière et de politique urbaine, peuvent être utilisés au titre de l'essai d'une procédure nouvelle, pour la réhabilitation ou la sauvegarde d'un patrimoine bâti, pour la revalorisation d'un quartier, pour la création d'une offre locative, ou... pour le logement des personnes défavorisées. Mais si l'objectif initial n'est pas toujours celui de loger les personnes défavorisées, il s'y intègre de fait par les financements sollicités (PST de l'ANAH et 9 % de la Participation des Employeurs à

---

<sup>23</sup> Cf. *l'étude sur les baux à réhabilitation effectuée par le réseau des Centres d'Etudes Techniques du Bâtiment (CETE) pour le Ministère du logement (juin 1994)*.

l'Effort de Construction, dont la part dans le financement est importante).

*Pour mémoire,*

### ***Les Baux A Réhabilitation***

#### **LEUR NOMBRE**

	<i>Nombre d'opérations</i>	<i>Nombre de logements</i>	<i>Nombre de départements</i>
<i>1991</i>	<i>23</i>	<i>73</i>	<i>12</i>
<i>1992</i>	<i>63</i>	<i>216</i>	<i>24</i>
<i>1er sem 93</i>	<i>50</i>	<i>123</i>	<i>32</i>

#### **LEURS CARACTERISTIQUES**

*Les BAR sont des opérations de petite taille, réalisées plutôt dans des petites communes.*

*Les propriétaires bailleurs (cédteurs) sont des collectivités locales (pour 50 % des opérations) et des particuliers (pour 45 % des opérations). Les preneurs sont pour 80 % des organismes privés agréés, essentiellement des associations, et pour 17 %, des organismes HLM.*

*A noter que 10 organismes privés ont réalisé le quart des BAR !*

Il est à remarquer aussi que dans de nombreuses zones géographiques, l'utilisation du bail à réhabilitation se heurte à un problème réel et concret: l'absence locale de preneur potentiel.

Il reste que le problème majeur est celui de la mobilisation des propriétaires qu'il s'agit de convaincre de remettre leurs logements inoccupés sur le marché locatif.

Le Gouvernement et le Parlement ont pris plusieurs mesures au cours de l'année 1994 qui, se refusant à la sanction, vont dans le sens d'une incitation et d'une sécurisation des propriétaires <sup>(24)</sup>:

- nécessité de l'accord commun du propriétaire et du locataire pour mettre fin au versement en tiers payant des allocations de logement;

- prolongation de l'exonération sur le revenu foncier pour les logements loués après une vacance de plus d'un an;

- extension de l'exonération de l'impôt sur le revenu foncier à la durée du bail pour les locations destinées à des personnes défavorisées;

- extension de l'autorisation de sous-louer à des personnes défavorisées aux organismes tels que les Centres Communaux d'Action Sociale;

- instauration d'une prime (pouvant atteindre 30 000 F) aux organismes d'HLM preneurs de baux à réhabilitation;

- extension, pour les personnes physiques, de l'avantage fiscal en faveur de l'investissement locatif neuf aux transformations de locaux vacants en logements;

- autorisation, sur simple déclaration, de l'affectation temporaire à l'habitation des locaux affectés à un autre usage avec retour possible à l'usage initial.

Toutes ces mesures vont dans le bon sens et correspondent aux demandes du Haut Comité émises dans son rapport de décembre 1993.

Mais pour incitatives financièrement qu'elles soient pour la plupart d'entre elles, le Haut Comité doute, en l'absence d'évaluation de ces mesures, qu'elles soient suffisantes pour déclencher un

---

<sup>24</sup> Cf. loi n° 94-624 du 21 juillet 1994, circulaires du 27 avril et du 28 juillet 1994, convention Etat/ANPEEC du 7 avril 1994

mouvement important de restitution à la location des nombreux logements actuellement vacants faisant l'objet de rétention par les propriétaires.

La vacance de logements est une perte, voire une charge, pour la collectivité à tous les points de vue:

- Economiquement, c'est un investissement gelé, qui a des effets nuls voire négatifs sur le commerce local, les logements et les bâtiments se dégradent;

- Fiscalement, la vacance n'apporte aucune contribution sur les revenus immobiliers, ni aucune taxe d'habitation pour la commune;

- Socialement, elle perturbe la fluidité du parcours résidentiel et prive de l'accès à un logement les nombreux demandeurs en attente d'emménagement (estimés actuellement à environ un million de ménages par le Ministère du logement);

- Au niveau de l'environnement urbain, elle réduit l'activité et la vie des quartiers.

Le Haut Comité demande en conséquence que des mesures énergiques soient prises pour dégeler ce stock de logements vacants. Il propose que soient utilisées des "sanctions positives" et appuie la proposition émise par le Conseil National des politiques de Lutte contre la pauvreté et l'Exclusion Sociale<sup>(25)</sup> (CNLE), à savoir la suppression de l'automatisme d'exonération de la taxe d'habitation dont bénéficient les logements déclarés vacants.

En effet, la rédaction actuelle de l'article 1407 du code général des Impôts et son application par les Services fiscaux conduisent à exonérer automatiquement de la taxe d'habitation les logements vacants depuis le 1er janvier de l'année en cours.

Le Haut Comité, comme le CNLE, estime que cette mesure constitue une "générosité fiscale" scandaleuse lorsqu'elle profite à des propriétaires qui font le choix délibéré de ne pas louer.

La proposition consiste à ne pas accorder de façon automatique cette exonération de taxe d'habitation, mais à la subordonner à une impossibilité de louer.

---

<sup>25</sup> Proposition adoptée notamment par le CNLE lors de sa séance plénière du 29 septembre 1994.

Pour éviter les disparités et les abus éventuels, le Haut Comité estime que cette disposition devrait être instituée nationalement et perçue pour le compte de l'Etat.

Le produit de cette non-exonération serait réemployé en faveur des propriétaires qui remettent leurs logements vacants sur le marché locatif, et réaffecté selon des modalités définies au plan national, notamment sous forme de primes à la conclusion de baux à réhabilitation.

Cette double mesure liant sanction et gratification sur un même champ d'intervention et sous forme de réemploi direct des sommes en jeu permettrait sans aucun doute de créer un choc salutaire favorable à la remise en location des logements qui font cruellement défaut.

### **En ce qui concerne les logements locatifs privés**

Le parc locatif privé joue un rôle social aussi important que le parc social public<sup>(26)</sup>. Or ce rôle est de moins en moins assuré du fait de la diminution rapide du nombre de logements soumis à la loi de 1948, de la destruction du parc vétuste et de la réhabilitation du parc ancien qui s'accompagne, en même temps que du confort, d'une augmentation importante du loyer .

Plusieurs procédures permettent de maintenir la vocation sociale de fait du parc ancien:

- l'acquisition-amélioration avec ou sans travaux (avec financements PLA ou PLA-I, maintenant PLA-TS);

- le conventionnement des logements en OPAH (Opérations Programmées de l'Habitat) qui a pour conséquences de majorer la subvention de l'ANAH, de fixer un loyer maximum (égal à 80 % du loyer plafond PLA) et pour le locataire de percevoir l'APL (Aide Personnalisée au logement);

- les mesures fiscales qui exonèrent notamment le propriétaire de l'impôt sur le revenu foncier de cette location si le loyer est inférieur

---

<sup>26</sup> Sur les 30 % de ménages aux revenus les plus faibles en 1988, 1 395 000 étaient logés dans le parc privé, 1 266 000 l'étaient dans le parc HLM.

à un plafond et si le logement est mis à la disposition de RMI'stes ou d'associations agréées pour le logement des personnes défavorisées;

- les interventions spéciales à caractère social de l'ANAH (depuis novembre 1993) qui permettent notamment d'accorder une forte subvention (70 % d'un montant plafonné à 40 000 F soit 28 000 F par logement) aux propriétaires ou locataires de condition modeste et aux organismes agréés oeuvrant pour le logement des personnes défavorisées <sup>(27)</sup>;

- les Programmes Sociaux Thématiques de l'ANAH (PST) qui en contrepartie d'une subvention majorée (pouvant atteindre 70 % du montant plafonné des travaux) et d'un certain nombre de services (assistance au montage du dossier, garantie en cas d'impayé), engagent le propriétaire à loger des personnes et familles défavorisées et à respecter un loyer maximum (80 % du loyer PLA).

Sur les 3 800 logements du parc privé qui ont bénéficié d'une aide du type PST en 1993 (10 700 en tout depuis 1990) 40 % étaient des logements déjà occupés, permettant ainsi de maintenir dans une fonction très sociale un parc qui allait s'en échapper.

Comparés aux autres données concernant le développement de l'offre de logements spécifiques, ces chiffres sont importants et témoignent d'une forte mobilisation et d'une réelle adaptation de l'outil aux objectifs qui lui ont été fixés.

Mais le Haut Comité se doit de constater que cet effort et cette mobilisation très réels sont loin de répondre aux exigences de la situation. Il fait siennes aussi les conclusions du bilan présenté au Conseil National de l'Habitat le 28 juin 1994: une meilleure connaissance des caractéristiques du parc ainsi financé, des mécanismes d'attribution et du suivi de la population logée, permettrait de vérifier l'adaptation de ces outils financiers à l'objectif initial, c'est-à-dire réhabiliter les logements anciens pour dégager une offre de logements en direction des personnes défavorisées dans le cadre des plans départementaux d'action.

---

<sup>27</sup> *Instructions ANAH des 21 décembre 1993 et 25 juillet 1994, circulaire du 21 décembre 1993*

## ***Pour mémoire, LES PST DE L'ANAH***

*(PST: Programmes Sociaux Thématiques)*

### ***LEUR NOMBRE***

	<i>Nombre de logements</i>	<i>montant total subventions</i>
<i>1990</i>	<i>800</i>	<i>40 MF</i>
<i>1991</i>	<i>2 800</i>	<i>175 MF</i>
<i>1992</i>	<i>3 300</i>	<i>264 MF</i>
<i>1993</i>	<i>3 800</i>	<i>323 MF</i>

### ***PST : LEUR FINANCEMENT***

*En 1993, montant national moyen*

<i>de travaux subventionnés:</i>	<i>:</i>	<i>171 250 F/logt</i>
<i>de subvention</i>	<i>:</i>	<i>83 300 F/logt</i>
		<i>(soit 48,6 %)</i>
<i>de travaux</i>	<i>:</i>	<i>3 500 F/m<sup>2</sup></i>
<i>de subvention</i>	<i>:</i>	<i>1 700 F/m<sup>2</sup></i>

### ***PST : LES CONVENTIONS***

*60 % des logements réhabilités étaient des logements vacants avant les travaux.*

*177 conventions ont été répertoriées dans 69 départements.*

*La plupart des conventions (135/177) prévoient un loyer fixé à 80 % des loyers-plafonds PLA. Mais 13 conventions le prévoient à 100 % du plafond PLA et 25 au "coup par coup".*

## L'HEBERGEMENT D'URGENCE ET LE LOGEMENT TEMPORAIRE

Indépendamment du projet de "résidences sociales" sur lequel le Haut Comité s'était prononcé favorablement tout en émettant quelques demandes de compléments - en particulier la précision de leur lien avec les plans départementaux d'action <sup>(28)</sup> - , et dont les textes n'ont pas encore été publiés, un certain nombre de dispositions ont été prises <sup>(29)</sup> pour permettre ou accélérer la création de lieux d'hébergement d'urgence et de logement temporaires.

Il est en particulier positif que la ligne des "100 millions" créée en 1993, ait été reconduite en 1994. Encore que la sous-consommation de ces crédits soit criante: au 1er août 1994, sur les 200 millions de francs disponibles, seuls 103,2 millions de francs de subventions (soit légèrement plus que la moitié des crédits disponibles) avaient été accordés (2/3 en Ile de France et 1/3 en province) <sup>(30)</sup>.

L'étude du CREDOC pour la FNARS <sup>(31)</sup> montre que la demande d'accueil s'est sensiblement modifiée, que la mobilisation a été réelle au cours de l'hiver 1993/94, que l'ouverture de nouveaux lieux d'accueil et la mise en place de coordinations entre les services ont été perçus comme des améliorations très réelles, et qu'il faut les poursuivre vigoureusement au cours de l'année qui vient.

Mais elle souligne aussi que l'action doit absolument être bâtie autour de la liaison entre les accueils d'urgence, les lieux d'insertion et les logements définitifs. C'est la condition essentielle d'un parcours de reconquête de l'autonomie personnelle et familiale qui est en jeu.

---

<sup>28</sup> Cf. avis du 26 octobre 1993

<sup>29</sup> Cf loi n° 94-624 du 21 juillet 1994, circulaires du 23 juillet 1993, du 22 juin et du 3 août 1994.

<sup>30</sup> Ils représentant 207 opérations (153 en province et 54 en Ile de France) pour 2 954 places (1 675 en province et 1 279 en Ile de France) de natures diverses, soit des structures d'accueil d'urgence (centres d'hébergement, foyers, résidences ou hôtels sociaux) soit des logements temporaires (mobilisation du patrimoine vacant de l'Etat, et des collectivités territoriales). Les gestionnaires en sont principalement des associations, caritatives ou gestionnaires de CHRS.

<sup>31</sup> Enquête CREDOC/FNARS: "Accueillir et héberger des personnes en situation d'urgence. point de vue des acteurs de terrain avant l'hiver 1994/1995". Novembre 1994

Pour le Haut Comité, il est clair que les hébergements et logements temporaires ne doivent pas avoir une finalité en eux-mêmes, qu'ils ne doivent être conçus que comme des étapes dans un parcours de réinsertion. Ils doivent absolument être reliés aussi bien à des situations précises de personnes ou de familles pour lesquelles un logement autonome n'est pas une réponse adaptée du fait de leur fragilité, qu'à des logements de droit commun vers lesquels toute réinsertion se doit d'aboutir.

C'était le sens des demandes de modifications des textes relatifs aux résidences sociales.

C'est à ce titre aussi que le Haut Comité refuse le concept de simple "droit à l'hébergement" tel qu'il a été développé au cours du mois de mai 1994 par certaines associations et des parlementaires.

C'est pour cette raison enfin que le Haut Comité n'est pas favorable à l'article 21 de la loi du 21 juillet 1994, tel qu'il est rédigé, qui amène les préfets à organiser des "plans d'hébergement d'urgence des personnes sans abri" sans lien institutionnel avec les autres actions en faveur du logement des personnes défavorisées, et selon des modalités différentes des plans déjà en fonctionnement (absence des Conseils Généraux, cosignataires des plans départementaux d'action, par exemple).

Cette disposition est un recul par rapport aux orientations définies au cours de l'automne 1993. La "circulaire de programmation" insérait l'hébergement dans un processus de parcours de réinsertion et stipulait par exemple: "*La réussite de ces opérations (financées par la ligne dite des "100 millions" ou éligibles à l'ALT - Aide aux associations Logeant à titre Temporaire des personnes défavorisées - ) réside dans la solidité du projet social*" alors que l'article 21 réduit l'hébergement à un produit physique à offrir, sans lien avec le parcours des personnes.

Le droit au logement ne peut se diviser ni se fragmenter ni être réduit.

La création d'hébergements ou de logements, d'urgence, ou passerelles, ou transitoires, ou temporaires, ne peut se concevoir que

comme l'un des volets des plans d'action pour la mise en oeuvre du droit au logement, répondant à des besoins particuliers et précis.

Face aux profondes mutations sociales en cours qui amènent à concevoir l'insertion comme un processus itinéraire plutôt que linéaire, il est nécessaire d'apporter les réponses les plus adaptées aux difficultés des personnes et des familles, de distinguer et de clarifier l'hébergement ou l'accueil d'urgence des lieux de réadaptation sociale ou des lieux d'accueil et de promotion familiale, sociale et culturelle, et des logements d'insertion. Toutes ces réponses à des situations particulières demandent un accompagnement social plus ou moins intense et plus ou moins long et doivent être reliées en aval à un logement définitif de droit commun, but de toute insertion ou réinsertion réussie.

## **LES AIRES D'ACCUEIL POUR LES GENS DU VOYAGE**

La loi du 31 mai 1990, dans son article 28, a institué d'une part l'obligation pour les maires des communes de plus de 5 000 habitants de prévoir les conditions de passage et de séjour des gens du voyage sur leur territoire par la réservation de terrains aménagés, d'autre part l'obligation pour les préfets d'élaborer un "schéma départemental d'accueil des gens du voyage"<sup>(32)</sup>.

Ces schémas départementaux n'étant pas élaborés dans les mêmes conditions que les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, leur élaboration est très lente<sup>(33)</sup>. Un quart seulement des schémas sont en cours de réalisation.

---

<sup>32</sup> 300 000 personnes environ peuvent se référer à la notion de "gens du voyage" (dont l'itinérance n'est d'ailleurs pas la seule marque d'identité ni la caractéristique principale. Selon l'UNISAT qui fédère de nombreuses associations 70 % d'entre elles seraient semi-sédentaires ou sédentaires.

<sup>33</sup> En avril 1994, (enquête du Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire) 26 départements avaient approuvé un schéma alors en cours de mise en oeuvre, 12 départements avaient un schéma en cours d'approbation et 28 en cours d'élaboration, les autres départements en étaient au plus au stade de l'étude préalable ou avaient arrêté leurs travaux d'élaboration pour diverses raisons.

Les raisons invoquées tiennent à la réticence des élus (manque de terrains disponibles et de moyens financiers, refus de leurs concitoyens...) au coût de réalisation des aires d'accueil au regard des aides accordées par l'Etat, au manque de terrains disponibles et adéquats.

Pour le Haut Comité, conscient des difficultés, la priorité de l'action, outre la poursuite de l'élaboration des schémas départementaux, devrait porter sur les difficultés d'accès à un logement stable pour les gens du voyage en voie de sédentarisation, en lien avec le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

A ce propos, le Haut Comité tient à attirer l'attention sur plusieurs phénomènes qui lui sont apparus comme récents et qui nécessitent une étude approfondie et la mise en place de dispositions particulières:

- le développement des "conventions", grands rassemblements de caractère souvent religieux. Elles doivent être respectées, ne serait-ce qu'au nom de la liberté de déplacement et de rassemblement. Mais il s'agit là d'une responsabilité que les autorités administratives, les Préfets, ont des difficultés à assumer;

- l'apparition de nouveaux groupes de personnes, sans tradition d'itinérance, mais vivant dans des habitations mobiles car à la recherche d'emplois, "S.D.F. car S.T.F."<sup>34</sup> et que l'on pourrait caractériser comme des "itinérants sociaux".

- la situation dramatique des familles qui vivent en caravane, faute de logement, forme d'habitation subie mais non choisie.

---

<sup>34</sup> *Sans Domicile Fixe car Sans Travail Fixe*

## **LA NECESSITE DE REDEFINIR L'INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS**

### **L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS EN 1994**

"Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation". Toutes ses forces vives sont concernées et doivent s'y impliquer. L'action doit se fonder sur une démarche partenariale et sur les initiatives locales.

Le Haut Comité s'est particulièrement attaché à analyser l'attitude des institutions que sont l'Etat, les régions, les départements, et les communes car, par le rôle central qu'elles jouent, et par les pouvoirs dont elles disposent, elles peuvent user de leur autorité autant pour freiner l'action ou la rendre inopérante que pour l'impulser et l'amplifier quand elles le veulent.

### **L'ACTION DE L'ETAT**

Le Haut Comité n'a pas pour vocation de porter un jugement sur l'ensemble de la politique du logement menée en France et, bien que toute politique spécifique soit dépendante d'une politique générale et doive être cohérente avec elle, il tient à limiter ses avis et prises de position aux seules dispositions et mesures qui concernent le logement des personnes défavorisées, comme mission lui en a été donnée par son décret de création.

Il a noté un grand nombre de mesures positives, mais il a regretté qu'un certain nombre de dispositions plus générales apparaissent en contradiction avec la volonté d'agir prioritairement pour le logement des personnes défavorisées, notamment en matière d'aide à la personne.

## DES MESURES POSITIVES

Au cours de l'année 1994, de nombreuses mesures, d'ordre législatif, réglementaire ou financier, ont été prises pour améliorer les dispositifs permettant l'action en faveur du logement des personnes défavorisées<sup>35</sup>.

Pour une bonne part d'entre elles, ces mesures techniques correspondent aux demandes et aux propositions avancées par les opérateurs, en particulier les associations, et par le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées.

Accompagnées de recommandations fermes aux représentants de l'Etat dans les régions et les départements, elles témoignent d'une volonté certaine d'orienter l'action générale, comme locale, de l'Etat dans une prise en charge prioritaire du logement des personnes défavorisées.

Il convient aussi de noter l'organisation de rencontres régionales, sur deux journées, au cours de l'automne 1994, des différents services déconcentrés de l'Etat (agents des Directions Départementales de l'Equipement, des Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales, des Préfectures, des cellules d'appui RMI et de l'ANAH) dans le but de confronter les expériences, les pratiques et les réflexions menées localement au nom de l'Etat et de leur assurer une plus grande cohérence. Celles-ci ont montré une implication personnelle très réelle de très nombreux agents de l'Etat dans la mise en oeuvre des dispositifs d'insertion.

Au cours de cette année a été mis en place aussi le Conseil National des politiques de Lutte contre la pauvreté et l'Exclusion sociale au sein duquel trois membres du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées ont été nommés en tant que personnes qualifiées<sup>36</sup> assurant ainsi la liaison entre les deux instances.

---

<sup>35</sup> Voir les tableaux des pages suivantes .

<sup>36</sup> Il s'agit de Mme Geneviève de GAULLE-ANTHONIOZ, de MM Louis BESSON et René LENOIR.

**Pour mémoire,  
mesures prises par les Pouvoirs Publics  
en faveur du logement des personnes défavorisées  
au cours de l'année 1994**

Pour le développement de l'offre de logements d'insertion

- prise en compte du niveau de consommation des PLA-I pour la détermination des dotations régionales de ligne fongible (dotations annuelles de PLA et PALULOS);
- recommandations pour la création de "comités de financeurs" devant faciliter une instruction des dossiers commune aux différents organismes financeurs;
- simplification des procédures de financement pour faciliter le montage des opérations (décision de financement au stade de l'avant-projet);
- regroupement sur une même ligne budgétaire des PLA-I (pour le logement ancien) et des PLA-A (pour la construction neuve), créant ainsi les PLA-TS (Prêts Locatifs Aidés à financement Très Social) au champ d'application étendu: acquisitions-améliorations sans travaux, construction neuve, prise en charge de locaux cédés à bail emphytéotique, acquisition et travaux permettant de transformer en logements des locaux affectés initialement à un autre usage;
- ligne budgétaire pour le financement de 10 000 PLA-I en 1994 et 20 000 PLA-TS en 1995.

Pour la mixité sociale

- possibilité d'intégration des PLA-TS dans des ensembles de logements PLA ordinaires (opérations mixtes) de façon à encourager une plus grande mixité sociale;

Pour la réduction des coûts

- possibilité d'augmentation de la subvention de l'Etat (de 20 % à 25 %);
- exonération de l'obligation de réalisation d'aires de stationnement pour les PLA-TS;
- possibilité d'exonération par les communes de la taxe foncière pour les propriétés bâties, comme la possibilité en existait déjà par les départements;
- lancement d'un appel à propositions "Quel domicile pour les sans abri ?"

#### Pour la mobilisation du parc privé

- nécessité de l'accord commun du propriétaire et du locataire pour mettre fin au versement en tiers payant des allocations de logement;
- clarification de la notion de caution,
- prolongation de l'exonération sur le revenu foncier pour les logements loués après une vacance de plus d'un an;
- instauration d'une prime (pouvant atteindre 30 000 F) aux organismes d'HLM preneurs de baux à réhabilitation;
- extension, pour les personnes physiques, de l'avantage fiscal en faveur de l'investissement locatif neuf aux transformations de locaux vacants en logements;
- autorisation, sur simple déclaration, de l'affectation temporaire à l'habitation des locaux affectés à un autre usage avec retour possible à l'usage initial.
- extension de l'exonération de l'impôt sur le revenu foncier à la durée du bail pour les locations destinées à des personnes défavorisées;

#### Pour le développement des intermédiaires

- extension de l'autorisation de sous-louer à des personnes défavorisées aux organismes tels que les Centres Communaux d'Action Sociale;

#### Pour l'hébergement d'urgence et le logement transitoire

- reconduction de la ligne dite des "100 millions", créée en 1993, pour 1994 et 1995;
- élaboration de plans départementaux pour l'hébergement d'urgence des personnes sans abri.

## **Pour mémoire, extraits de circulaires adressées aux préfets en 1994**

*"Il vous appartient...de veiller à poursuivre l'effort en faveur des personnes en situation précaire et en particulier des familles qui trouvent de grandes difficultés à se loger...Loger les familles et les personnes qui rencontrent de graves difficultés pour accéder à un logement ou s'y maintenir doit constituer un volet prioritaire de votre action en matière de logement..." (Circ programmation pour 1994).*

*"...Je vous invite à mobiliser dès à présent les maîtres d'ouvrage sociaux de votre département afin de multiplier par deux les projets de PLA-I et de PLA-A. L'effort budgétaire... doit vous conduire à doubler le nombre de logements très sociaux réalisés en 1994 par rapport à ceux réalisés en 1993... Il vous appartient de poursuivre et d'amplifier, en relation étroite avec l'ensemble des responsables concernés, votre action dans le domaine prioritaire de la politique du logement" (Circ du 22 mars 1994).*

*"...Le Parlement a entendu marquer avec force aux yeux de l'opinion l'engagement des pouvoirs publics d'apporter des solutions concrètes aux personnes sans abri, dont la situation est indigne d'une société moderne et contraire à nos valeurs républicaines. Collectivités locales, organismes d'HLM, administrations sous l'autorité des préfets, tous sont concernés et tous doivent amplifier avec détermination les efforts entrepris jusqu'à maintenant en liaison étroite avec le mouvement associatif..." (Circ du 3 août 1994).*

*"...Vous vous attacherez à utiliser l'ensemble des moyens à votre disposition pour assurer une prévention effective des expulsions... Votre action doit s'appuyer sur une coordination permanente de l'ensemble des administrations de l'Etat et sur les dispositions du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées qu'il vous appartient d'élaborer et de mettre en application en accord avec le département... Elle doit également comporter un effort permanent de développement d'une offre de logements adaptée..." (Circ du 26 août 1994).*

**Pour mémoire, textes officiels  
en rapport direct avec le logement des personnes défavorisées  
publiés au cours de l'année 1994**  
(annexés au présent rapport):

- *circulaire de mise en oeuvre de la politique du logement en 1994 dans les régions et départements: programmation des crédits et actions d'animation.*
- *circulaire du 16 décembre 1993 relative à la programmation des crédits de l'ANAH en 1994.*
- *circulaire du 21 décembre 1993 relative aux interventions spéciales à caractère social de L'ANAH.*
- *circulaire du 22 mars 1994 relative aux nouvelles dispositions pour le logement des plus démunis et des sans-abri.*
- *circulaire du 26 avril 1994 relative à la réservation et à l'attribution des logements sociaux.*
- *circulaire du 27 avril 1994 relative à la contribution apportée à titre expérimental par les fonds du 1% logement au financement des baux à réhabilitation.*
- *circulaire du 22 juin 1994 relative à l'hébergement d'urgence et au logement temporaire des personnes défavorisées.*
- *décret du 30 juin 1994 relatif aux subventions de l'Etat pour la construction, l'acquisition et l'amélioration de logements locatifs aidés.*
- *circulaire du 4 juillet 1994 relative aux P.L.A. à financement très social.*
- *loi n°94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat.*
- *circulaire du 3 août 1994 relative aux plans départementaux pour l'hébergement d'urgence des personnes sans abri.*
- *circulaire du 26 août 1994 relative à la prévention des exclusions de locaux et à l'exécution des décisions de justice prononçant une expulsion de locaux d'habitation.*

Certaines dispositions plus générales apparaissent pourtant en contradiction avec une volonté affichée de développer l'offre de logements d'insertion. Le Haut Comité a par exemple désapprouvé:

- la hausse des plafonds de ressources PLA (arrêté du 11 mars 1994) qui modifie le public prioritaire des organismes d'HLM et permet l'accès au logement de financement public à une proportion plus étendue de ménages et qui risque par là même dans les zones tendues de réduire d'autant l'accès à un logement décent des personnes à faibles ressources, d'autant plus que la pratique d'attribution de bon nombre d'organismes d'HLM exige des candidats locataires des "planchers" de revenus en contradiction avec les dispositions législatives et réglementaires relatives aux règles d'attribution des logements locatifs sociaux (Cf. avis du Haut Comité du 20 juillet 1993);

- les orientations législatives et les nouvelles modalités de vente du patrimoine HLM (loi n° 94-624 du 21 juillet 1994) qui risquent de réduire dans les zones tendues les logements disponibles pour les catégories de ménages prioritaires (Cf. avis du Haut Comité du 18 mai 1994);

- les restrictions dans l'attribution des aides à la personne qui, conjuguées au gel des barèmes de l'année 1993, vont pénaliser fortement et en premier les personnes et ménages économiquement et socialement fragilisés (Cf avis du Haut Comité du 26 octobre 1994).

## **LA REGRESSION DES AIDES A LA PERSONNE TOUCHERA D'ABORD LES PERSONNES ECONOMIQUEMENT ET SOCIALEMENT FRAGILISEES**

Lors de l'annonce du Plan Logement de juin 1993, le Haut Comité s'était félicité de plusieurs mesures mais avait particulièrement déploré le gel des aides à la personne pour la période 1993/1994. Dans un avis rendu le 29 juin 1993, il avait estimé cette mesure "socialement injuste et économiquement injustifiée" car elle avait pour conséquences d'aggraver les difficultés des familles à faire face à leurs charges de logement, de pénaliser en premier les ménages aux

revenus les plus bas, d'entraîner un manque de confiance dans le pouvoir solvabilisateur de l'une des prestations les plus redistributives, en un mot d'accentuer les difficultés à accéder à un logement pour somme toute une économie faible au regard des aides fiscales accordées dans ce même "Plan Logement". Il demandait donc l'actualisation au plus tôt des barèmes des aides à la personne.

S'il est compréhensible de rechercher une maîtrise des sommes en jeu, le Haut Comité estime cependant que les mesures arrêtées pour la période 1994/1995 risquent d'accentuer ces phénomènes.

L'orientation générale d'augmentation de 1,1 % à 1,5 % ne compensera pas la perte de solvabilisation des aides enregistrée l'année précédente. Mais surtout les dispositions proposées par l'article 61 du projet de loi de finances pour 1995 portent en germe des difficultés accrues pour les familles, pour un gain budgétaire tout à fait minime (estimé à 230 millions de francs pour le 2ème semestre 1994).

En effet la réduction du laps de temps donnant droit à rappel automatique des droits d'aide à la personne en cas de dépôt tardif de la demande et le versement de l'APL au 2ème mois seulement après l'entrée dans les lieux vont pénaliser d'abord les familles déjà fragiles, celles qui éprouvent des difficultés à accéder à un logement.

Ces deux mesures vont renforcer injustement la réticence déjà existante, et difficile à combattre, des propriétaires bailleurs pour accueillir les personnes économiquement et socialement fragilisées et provoquer un transfert du budget des aides à la personne au budget des Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL). La dotation de l'Etat aux fonds de Solidarité pour le Logement étant de 220 millions de francs en 1995, et l'économie envisagée de 230 millions de francs par semestre, il faudrait au moins doubler les dotations de l'Etat aux FSL, compte tenu des obligations qui incomberont aussi aux départements, pour compenser ce transfert.

En matière d'aide personnelle au logement, il n'est pas possible de passer sous silence l'absence d'aide accordée aux jeunes de moins de 25 ans, écartés des allocations d'insertion et qui ne sont pas étudiants. Une action prioritaire doit être menée en leur faveur.

Les membres du Haut Comité estiment que l'allocation de logement pour les étudiants est un moyen de lutter contre la situation de dépendance des étudiants et de promouvoir leur autonomie, et que sa suppression ou une forte réduction de l'ALS-étudiants serait une erreur. En revanche, ils considèrent que leur présence au foyer fiscal des parents et les avantages qui en découlent constituent un cumul d'aides de la collectivité nationale. Ils pensent en conséquence que l'on pourrait amener les familles à choisir entre les avantages et à accorder l'allocation de logement aux seuls étudiants fiscalement autonomes. Les sommes ainsi dégagées seraient affectées à l'aide au logement des jeunes qui en sont actuellement exclus.

## **LA PREVENTION DES EXPULSIONS N'A ETE PRISE EN CHARGE QUE PARTIELLEMENT**

L'un des deux soucis majeurs exprimés par le Haut Comité dans son rapport de décembre 1993 était le problème des expulsions sans proposition de relogement.

Malgré les améliorations législatives et réglementaires, le nombre des expulsés sans prise en charge sociale était à nouveau en augmentation comme d'ailleurs les décisions d'expulsion, les demandes et les interventions effectives de la force publique pour l'exécution des décisions de justice.

En ce domaine les préfets jouent un rôle central. Ils sont en effet co-responsables du Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées et co-gestionnaires du FSL. Ils sont aussi responsables de la gestion du contingent préfectoral de logements construits avec des aides de l'Etat <sup>(37)</sup> et responsables de l'octroi, ou non, du concours de la force publique pour mener à bien l'exécution des décisions de justice. Or l'unicité de l'Etat en la personne de son représentant dans le département ne semble guère confirmée dans la gestion au quotidien de ces douloureux problèmes sociaux.

---

<sup>37</sup> Il peut même désigner aux organismes HLM des personnes prioritaires que ceux-ci sont tenues de loger, si aucun POPS n'a été conclu ou si un organisme a refusé de signer un POPS.



## Pour mémoire, quelques chiffres sur les expulsions

	1990	1991	1992
Décisions d'expulsion <i>(source Ministère de la Justice CNIS)</i>			
TGI	6 364	4 213	5 779
TI	102 772	104 983	105 318
Total	109 136	109 196	111 097

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Demandes de CFP	35 932	34 468	34 152	36 653		
Accord CFP	14 765	13 402	13 307	14 833		
Intervention effective de la Fce Publique	4 486	4 280	4 136	5 118		
Total indemnisation des propriétaires (en MF)	102	134	175	215	245	
FSL (en MF)		115	150	171	177	200

*T.I.: Tribunal d'Instance*

*T.G.I.: Tribunal de Grande Instance*

*CFP: Concours de la Force publique*

*FSL : Fonds de Solidarité pour le logement*

Le Haut Comité concluait que devaient être mis en place rapidement:

- une action interministérielle (notamment le regroupement des moyens budgétaires du ministère du logement au titre de sa contribution aux FSL, et du ministère de l'intérieur au titre de l'indemnisation des propriétaires en cas de refus du concours de la force publique);

- une saisine automatique des services sociaux dès saisine de la justice pour un impayé, un congé ou une expulsion;

- la coordination de tous les organismes sociaux locaux (services judiciaires, de la préfecture, du département, des communes, des constructeurs et bailleurs sociaux);

- un service unique pour la prévention des expulsions et le relogement dans chaque préfecture.

Annoncée le 14 septembre 1993 dans une circulaire du ministre du logement, une circulaire interministérielle (Intérieur, Justice, Logement) datée du 26 août 1994 concernant "la prévention des expulsions de locaux et l'exécution des décisions de justice prononçant une expulsion de locaux d'habitation" a été adressée aux préfets<sup>(38)</sup>.

Vu l'importance de ces instructions aux services déconcentrés de l'Etat, on peut regretter que l'expédition de cette circulaire ait été discrète, que sa rédaction n'ait pas été l'objet d'une concertation (contrairement à d'autres textes, elle n'a, par exemple, pas été soumise pour avis aux membres du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées) ni sa publication d'une promotion particulière (elle n'a notamment pas été publiée au Journal Officiel).

Ces instructions s'articulent autour de trois axes:

- la prévention des expulsions;
- l'exécution des décisions d'expulsion et le relogement des personnes expulsées;

---

<sup>38</sup> cf. *texte en annexe*

- l'incidence financière des refus de concours de la force publique.

Ces instructions ont le mérite de rappeler les modifications de procédure apportées par la loi du 31 mai 1990 (n° 90-449 visant à la mise en oeuvre du droit au logement) et la loi du 9 juillet 1991 (n° 91-650 portant réforme des procédures civiles d'exécution) qui étaient appliquées de façon irrégulière alors qu'elles peuvent déclencher, quand elles sont appliquées et suivies d'effet au niveau de la préfecture, un processus de prévention et de traitement des situations socialement difficiles.

Elles ont le mérite aussi de rappeler tous les outils qui existent, bien que mal ou sous-utilisés, et qui ont pour but de prévenir et traiter les situations d'impayés ou de surendettement: information systématique des différentes instances, aides au logement permanentes ou occasionnelles, accompagnement social, gestion du parc et de ses contingents.

Elles rappellent aussi toutes les obligations de procédure à respecter, tant par les juges que par les bailleurs, les huissiers et l'autorité administrative.

Il est dommage cependant que la circulaire se limite à rappeler les outils et les procédures sans donner des consignes politiques claires en ce qui concerne la prévention des expulsions. Il est à craindre que l'on en reste aux déclarations d'intention ou aux suggestions et que l'effort repose sur la seule bonne volonté des autorités du département car aucun objectif n'est donné en matière de prévention ou de relogement.

Il n'en va malheureusement pas de même pour ce qui concerne les directives très fermes de réduction des indemnisations pour impayés de loyer et les demandes concrètes de mise en place d'équipes de suivi, de recensement précis, et de réexamen systématique des dossiers en cas de versement d'indemnités pour refus du concours de la force publique.

Un déséquilibre certain apparaît entre les deux types d'instructions.

Selon le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, la prévention des impayés et des expulsions devrait faire l'objet de consignes plus strictes et plus précises. Il maintient sa demande de mise en place d'un service unique ou d'une cellule opérationnelle du droit au logement prenant en charge le traitement des impayés, la connaissance de l'origine de ces impayés, le suivi social des familles, la gestion des réservations préfectorales, la recherche des solutions de relogement et les décisions de concours de la force publique pour l'exécution des décisions d'expulsion.

L'objectif devrait être qu'aucune expulsion ne soit prononcée ni exécutée sans que le dossier n'ait été examiné par cette cellule opérationnelle.

Dans le même esprit, il demande que soit engagé dans tous les départements, à l'initiative du préfet lorsqu'aucun autre partenaire n'en a pris l'initiative, l'élaboration de contrats engageant tous les partenaires (bailleurs, huissiers, associations, collectivités locales, services de l'Etat) à rechercher ensemble des solutions aux impayés et aux expulsions à l'image des chartes signées dans les départements du Pas de Calais et de la Drôme.

## **L'ACTION DES REGIONS**

Les régions n'étant pas directement impliquées par les dispositifs législatifs dans l'action pour le logement, et notamment pour le logement des personnes défavorisées, leur action est très variable. Elle va du refus politique d'une intervention (si ce n'est dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire par le soutien à certaines opérations dans les zones rurales) à une action relativement forte et ciblée.

La grande majorité des Conseils Régionaux intervient cependant dans le domaine du logement <sup>(39)</sup>: 90 % d'entre eux dans le

---

<sup>39</sup> Cf rapport de synthèse du Colloque "Habitat et Territoires: Collectivités territoriales et organismes d'HLM" organisé par la Fédération des Associations Régionales d'Organismes HLM - POITIERS - 1993

domaine de la réhabilitation du parc social, 80 % pour l'aménagement et l'équipement de quartiers, 70 % pour les études et animations et pour l'amélioration de l'habitat, 55 % pour soutenir l'offre nouvelle locative. Le tiers de leurs interventions sont ciblées vers des zones géographiques particulières (en particulier les zones rurales) et 33 % de leurs actions sont à destination de populations spécifiques: jeunes, personnes handicapées, personnes âgées, agriculteurs, personnes à ressources modestes, personnes en difficulté, accédants à la propriété...

L'action spécifique à destination des personnes "démunies" (subvention pour PLA-I et baux à réhabilitation, financement de MOUS<sup>40</sup> ou d'études préalables à des PST<sup>41</sup>) apparaît comme relativement faible.

Ces interventions des Conseils Régionaux, si elles restent de peu d'importance globalement, témoignent cependant d'un intérêt particulier de certaines régions, confrontées à des situations immobilières et sociales tendues, et sensibles au développement du logement d'insertion sur leur territoire.

## **L'ACTION DES DEPARTEMENTS**

Par la loi du 31 mai 1990, les départements sont les lieux d'élaboration des analyses et des objectifs en matière de logement des personnes défavorisées.

Tous les départements interviennent en matière de financement des FSL (Fonds de Solidarité pour le Logement). L'ensemble de leurs dotations aux FSL (qui doivent être au moins égales à celles de l'Etat) est même supérieure à celles de l'Etat.

**Pour mémoire, dotations respectives de l'Etat et des Conseils généraux:**

---

<sup>40</sup> M.O.U.S. : *Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale*.

<sup>41</sup> P.S.T. : *Programme Social Thématique*

	1991	1992	1993
Etat	150 MF	171 MF	177,3 MF
Conseils Généraux	164 MF	187 MF	191,7 MF

En matière d'intervention sur l'offre de logements adaptés, leur action est plus inégale.

On sait <sup>(42)</sup> que la presque totalité des conseils généraux intervient dans le montage financier des opérations (92 % des cas) sous forme de subventions (60 % des départements), de prêts (2 % des départements) ou de garanties (85 % des départements), souvent de façon mixte (54 % des départements).

En fait les Conseils généraux ne limitent pas leurs interventions aux seuls logements d'insertion: 88 % d'entre eux interviennent en matière d'amélioration de l'habitat, 63 % en aide aux opérateurs, 65 % pour l'offre nouvelle locative et 62 % pour les études et animations <sup>(43)</sup>. 53 % de leurs opérations visent des populations spécifiques.

Le problème le plus préoccupant cependant, souligné en juin 1994 par le bilan présenté au Conseil National de l'Habitat sur la mise en oeuvre de la loi du 31 mai 1990, est la perte du portage politique des Plans Départementaux d'Action pour le logement des personnes défavorisées:

*"Dans nombre de plans, le niveau politique de pilotage des plans est très peu présent. Certes le Président du Conseil Général et le Préfet ont signé le Plan Départemental d'Action, mais en dehors de ce type d'acte obligé, la dimension de commandement politique existe à peine.*

*Cette situation peut être le fait d'une très forte délégation de la maîtrise d'ouvrage au niveau technique, sans que cela traduise un*

<sup>42</sup> Cf. Bilan 1993 de la loi du 31 mai 1990 présenté par la Direction de l'Habitat et de la Construction au Conseil National de l'Habitat le 28 juin 1994.

<sup>43</sup> Cf rapport de synthèse du Colloque "Habitat et Territoires: Collectivités territoriales et organismes d'HLM" organisé par la Fédération des Associations Régionales d'Organismes HLM - POITIERS - 1993

*véritable désintérêt. Le risque est grand cependant de tendre rapidement vers un éloignement du niveau politique et, en définitive, une dérive technique du Plan.*

*Cette absence de "portage politique" des plans paraît générale, alors que la période précédant la signature des plans avait connu une réelle implication politique."*

Pour le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, ce constat est préoccupant. Conjugué aux faibles résultats globaux en la matière malgré les dispositions prises, il nécessite une réaction forte de l'Etat.

## **L'ACTION DES COMMUNES**

L'action des communes en matière de logement des personnes défavorisées est difficile à apprécier car diverse. Une chose est certaine: de leur attitude et de leurs options dépend la vigueur de l'action pour le logement des personnes défavorisées. Mais elles n'ont pas toujours bonne presse: la politique qu'elles mènent en la matière est même très souvent perçue comme un obstacle à la réalisation de logements d'insertion sur leur territoire.

Dans son "cri" du 1er février 1994, l'Abbé PIERRE a directement interpellé les Maires. Les opérateurs associatifs comme les constructeurs de logements sociaux, voire les autorités administratives, évoquent très souvent l'opposition des maires à la création de logements d'insertion, voire de logements sociaux, sur leur territoire, ou encore leur réticence à l'attribution de logements construits sur leur commune à des familles défavorisées.

Il est évident que tous les maires ne conduisent pas une telle politique et que de nombreuses initiatives en la matière ont pu voir le jour grâce au soutien actif des élus locaux.

Un certain nombre de communes apportent par exemple une contribution volontaire aux FSL (Fonds de Solidarité pour le logement). Elles sont à vrai dire peu nombreuses; encore que ne sont pas dénombrées les communes qui, n'abondant pas le FSL, sont

sollicitées au cas par cas pour compléter les aides partielles accordées à leurs habitants.

Pour mémoire, contribution des communes aux FSL <sup>44</sup>

	1991	1992	1993
Montant des contributions	11,2 MF	24 MF	27 MF
% de la dotation totale	3 %	5,3%	5,9 %
Nbre de départements concernés	43	69	68

En matière de développement de l'offre de logements d'insertion, on sait seulement que dans un peu plus de la moitié des départements (54 %) des communes ou groupements de communes apportent des subventions, souvent des garanties d'emprunts (dans 81 % des départements), jamais de prêts.

Un exemple illustre de façon frappante cette réticence, répandue, des maires: le relogement des familles dites du "Quai de la Gare", de "l'Esplanade de VINCENNES", des "Paroisses" et de la "Rue de TURBIGO", familles qui ont occupé des lieux publics en 1991 et 1992, se heurte clairement aux "positions réservées", appuyées sur des prétextes divers, des représentants des municipalités dans les commissions d'attribution des organismes d'HLM. Or les organismes d'HLM, pourtant souverains de leurs décisions d'attribution de logement de leur patrimoine, ne veulent pas entreprendre de relogement sans l'accord des élus. Ils craignent des

<sup>44</sup> Cf. Bilan 1993 de la loi du 31 mai 1990 présenté par la Direction de l'Habitat et de la Construction au Conseil National de l'Habitat le 28 juin 1994.

mesures de rétorsion en matière de garantie d'emprunt ou d'autorisation de construire<sup>45</sup>

Au-delà de l'approche soit globale soit empirique, et partielle, il est intéressant de connaître les raisons qu'avancent les maires pour expliquer les difficultés qu'ils rencontrent.

Une étude EMMAUS-FRANCE - CGL (Confédération Générale du Logement) réalisée à partir des réponses de 789 maires de villes de plus de 5 000 habitants (sur 1800 maires concernés) à une interpellation consécutive au "cri" de l'Abbé PIERRE approche le problème<sup>(46)</sup>.

Elle confirme d'abord la faible prise en charge par les communes du recensement des populations défavorisées et la confusion entre construction de logement public aidé ou de logement social et création de logements d'insertion, ou la confusion entre hébergement et logement d'insertion, évoquées par ailleurs par le Haut Comité.

Elle présente ensuite les types d'action que les maires considèrent eux-mêmes comme des actions en faveur des personnes défavorisées:

- le recensement des logements vacants,
- la construction de logements sociaux,
- la réhabilitation de logements
- la mise à disposition de locaux pour l'hébergement ou pour le logement transitoire,
- leur participation aux mécanismes d'aide à la personne (FSL notamment).

Mais le nombre de ces collectivités locales volontaires reste somme toute assez faible.

L'étude souligne enfin les difficultés qu'évoquent les maires:

- l'insuffisance des crédits d'Etat à la construction, leur coût, les difficultés à les obtenir,

---

<sup>45</sup> Cf. rencontre entre le Haut Comité et la Préfecture de Région Ile de France du 26 octobre 1994.

<sup>46</sup> "Rapport sur l'action des maires pour le logement des personnes défavorisées": Etude EMMAUS-FRANCE / CGL (Confédération Générale du Logement) - présentée le 17 novembre 1994

- les limites de compétence des maires en matière de construction et d'attribution,
- l'importance de la TVA prélevée par l'Etat,
- le coût du foncier,
- les réticences des organismes d'HLM, et leurs difficultés financières,
- l'absence de solidarité entre les communes et le déséquilibre des efforts respectifs.

En fait les maires rejettent, pour la plupart d'entre eux, la responsabilité des difficultés sur l'Etat. Leurs arguments sont pourtant à prendre sérieusement en considération.

Le bilan de la "Charte des maires pour le droit au logement" <sup>(47)</sup> va dans le même sens. Il montre que, si les réalisations de logements à destination des personnes défavorisées sont supérieures aux objectifs que ces communes volontaires s'étaient fixés (1 logement d'insertion par an et par tranche de 5 000 habitants pendant 5 ans), elles disent rencontrer les mêmes difficultés:

- l'insuffisance du nombre de PLA offerts,
- les difficultés d'équilibre financier des opérations, pour éviter des loyers de sortie trop élevés,
- les difficultés de mobilisation du parc privé vacant,
- l'absence de définition précise et homogène des personnes défavorisées,
- les difficultés à mobiliser la population,
- l'absence d'échelon institutionnel judicieux pour la prise en compte du problème.

Suite au "cri" de l'Abbé PIERRE de février 1994, le Haut Comité a adopté un avis relatif aux responsabilités respectives des institutions en matière de droit au logement <sup>(48)</sup> pour tenter de clarifier le débat.

Il y rappelle que, certes, la politique du logement relève de la compétence et de la responsabilité de l'Etat et que les pouvoirs publics ont pour charge de déterminer les objectifs d'une politique du

---

<sup>47</sup> "Bilan de la Charte des maires pour le droit au logement" présenté le 17 novembre 1994: première évaluation réalisée par le groupe ACADIE des efforts effectués par un échantillon des 264 maires signataires de la Charte du 20 janvier 1994.

<sup>48</sup> Cf Avis du 1er mars 1994 en annexe.

logement, les conditions de la mise en oeuvre du droit au logement, par incitation ou par contrainte, ainsi que les bases juridiques, techniques et financières nécessaires: régime de la propriété, organismes d'intervention, aides budgétaires publiques (fiscales, à l'investissement ou à la personne), droits et obligations des partenaires à l'acte de construire, de gérer ou d'habiter.

Mais il y souligne aussi que, depuis les lois de décentralisation, "les communes, les départements et les régions définissent, dans le cadre de leurs compétences respectives, leurs priorités en matière d'habitat" et que les collectivités territoriales doivent notamment assurer "à tous les habitants des villes des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation".

Les collectivités territoriales ont la responsabilité de répondre aux besoins de logement en utilisant les outils techniques, juridiques et financiers mis à leur disposition par les lois et règlements. Elles ont capacité à assumer leurs responsabilités par leurs compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement, par le soutien d'organismes aménageurs ou constructeurs (OP HLM, OPAC, SEM), par le développement d'une offre foncière nécessaire aux programmes de construction ou par des dotations budgétaires complémentaires aux aides directes de l'Etat.

Si rares sont les obligations imposées aux collectivités territoriales, nombreuses sont en revanche les possibilités d'intervention dont la mise en oeuvre ne dépend que de la volonté politique des différentes collectivités territoriales.

Pour les membres du Haut Comité, le partage des compétences, et donc des responsabilités, est clair. L'Etat doit proposer objectifs et outils pour répondre aux différents besoins et les collectivités locales doivent s'en saisir pour assurer une véritable politique de l'habitat sur leur territoire respectif.

Pour atteindre l'objectif d'un droit au logement effectif pour tous, on pourrait imaginer la situation en disant: l'Etat fournit l'outil et c'est le Maire qui s'en sert. L'outil doit être efficace et en bon état de marche, et l'utilisateur doit vouloir s'en servir et savoir qu'en faire.

Force est pourtant de constater que si la responsabilité des collectivités territoriales est affirmée, sa mise en oeuvre est facultative. Dans ces conditions, il est manifeste que certaines collectivités utilisent cette absence de contrainte juridique pour s'affranchir de leurs devoirs.

Les conclusions qui peuvent être tirées de l'attitude des Maires et de leur argumentation rejoignent celles émises après l'étude de l'action des départements: en matière de logement des personnes défavorisées, l'articulation entre l'action de l'État et des collectivités territoriales mérite une redéfinition.

## **LES CONDITIONS D'UNE REELLE MOBILISATION**

Malgré le constat rassurant d'un très grand nombre d'initiatives et de réalisations locales admirables, malgré les progrès enregistrés qui tiennent souvent à la conjonction des volontés locales et à la synergie des acteurs, qu'ils soient associatifs, administratifs ou professionnels, malgré la volonté affichée du Gouvernement d'orienter son action vers une prise en charge prioritaire du logement des personnes défavorisées, force est de constater que les objectifs ne sont pas atteints ou en tout cas pas à la hauteur des espérances et des besoins.

La solidarité ne se décrète pas.

En revanche des objectifs politiques peuvent être arrêtés et soutenus par des moyens juridiques, financiers et administratifs et ces objectifs doivent être mis en oeuvre localement.

A partir des constats, des auditions et des rencontres menés au cours de l'année, le Haut Comité a donc engagé une réflexion sur les conditions à mettre en oeuvre pour que la mobilisation puisse accéder à une "vitesse supérieure".

Cette réflexion a abouti à l'analyse des dysfonctionnements et à la proposition de lignes d'action fortes qui devraient permettre un

développement réel et global de la mise en oeuvre du droit au logement.

Cette réflexion s'articule autour de trois thèmes: la territorialisation de l'action, la cohérence de l'action, le rôle de garant de l'Etat.

Les propositions qui en découlent peuvent permettre de provoquer un nouvel essor de l'action nécessaire pour que le droit au logement devienne une réalité vécue.

## **LA TERRITORIALISATION D'UNE ACTION GLOBALE.**

La loi du 31 mai 1990 a posé comme lieu de réflexion, d'analyse des besoins et de détermination des objectifs, le département, avec une direction bicéphale pour l'élaboration et le suivi des Plans Départementaux d'Action pour le logement des personnes défavorisées (Préfet et Président du Conseil Général).

Tous les départements ont respecté l'objectif d'élaboration d'un plan départemental et un Fonds de Solidarité pour le Logement fonctionne dans chacun d'eux. Nombre de départements sont allés au-delà des obligations légales et ont entamé une réflexion approfondie sur les meilleurs outils à mettre en place, sur la coordination des acteurs et opérateurs, et ont mis en place des structures efficaces et souvent originales. Des communes se sont jointes à l'action, malgré l'absence d'obligation légale, et l'ont prise en charge de façon volontaire et efficace.

Il faut constater cependant que les problèmes de logement, et particulièrement de logement des personnes défavorisées, correspondent rarement aux territoires administratifs que sont les communes et les départements. L'aire géographique la plus pertinente pouvant faire apparaître les solutions les mieux adaptées serait certainement le bassin d'habitat. Cependant en l'état institutionnel

actuel de la France n'est instauré aucun centre de décision à ce niveau.

Par ailleurs, dans l'état actuel de la législation, le Préfet ne contrôle pas le sol, ce qui est de la compétence de la commune. Ni le Préfet ni le Conseil Général ne peuvent préempter. L'intégration des communes dans l'action pour le logement des personnes défavorisées devient d'une urgente priorité.

Mais les rivalités, les différences de politiques en matière d'accueil et de peuplement, ou tout simplement l'absence de coopération entre communes d'une même agglomération, dénoncées par les communes elles-mêmes, illustrent les difficultés de la coopération intercommunale et apparaissent comme une entrave réelle au développement et à la promotion du logement des personnes défavorisées.

L'intercommunalité est rarement adaptée car elle demande un partenariat local très fort, une détermination commune, un transfert des prérogatives en matière d'urbanisme et de foncier. Dans l'état actuel, elle est trop dépendante de la volonté de chacun des partenaires.

En l'absence de "supracommunalité" à l'échelle du bassin d'habitat en matière de politique du logement et plus particulièrement de politique du logement en faveur des personnes défavorisées, et sans remettre en cause fondamentalement les dispositifs mis en place il y a quatre ans qui commencent à produire de nouvelles formes d'action, on pourrait réorienter, et généraliser des dispositifs qui parfois existent déjà. L'une de ces orientations pourrait être, dans le cadre de l'action des Plans Départementaux, l'élaboration de Plans Locaux de l'Habitat d'Insertion, (des PLH-I) intégrant systématiquement les communes concernées, précisant les analyses et fixant des objectifs par bassin d'habitat.

L'évaluation de ces Plans Locaux de l'Habitat particuliers pourrait être présentée chaque année au Conseil Départemental de l'Habitat et au Conseil Départemental d'Insertion. Les PLHI seraient parties intégrantes des Plans Départementaux d'Action pour le logement des personnes défavorisées.

La connaissance des populations précarisées y gagnerait très certainement. Le recensement des disponibilités de logement aussi. L'ajustement de l'offre et de la demande serait meilleur.

Le partenariat y trouverait un champ d'intervention clair et une meilleure intégration.

Les communes seraient directement intégrées à l'effort en faveur de la satisfaction des besoins, concernées et motivées par les résultats, assumant par là le "portage politique" actuellement dénoncé comme globalement trop faible.

L'action y trouverait une nouvelle légitimité.

L'obligation de résultat, si elle était instaurée en la matière, accélérerait la prise de conscience, et l'activité des acteurs locaux et provoquerait un saut quantitatif certain en même temps qu'elle donnerait une toute autre chance d'application au droit au logement.

## **LA COHERENCE POLITIQUE D'UNE ACTION GLOBALE.**

Trois éléments soulignent les difficultés que rencontre l'action de l'Etat pour mener une politique cohérente, forte et efficace, et pour que soient utilisés tous les moyens juridiques, techniques et financiers qu'il met à la disposition des acteurs locaux:

- la dispersion des plans d'action,
- la multiplicité des acteurs et leur éparpillement,
- l'absence de "portage politique des plans".

Il faut tout d'abord considérer que le problème du logement des défavorisés n'est que partiellement un problème technique ou financier. Il est au carrefour d'au moins trois politiques, différentes et peu, voire pas, coordonnées: la politique sociale, le logement, l'urbanisme.

Par ailleurs la diversité des populations en difficulté d'accès au logement est tellement étendue qu'elle provoque une fragmentation de la demande, un éparpillement des réponses, un labyrinthe de solutions et de filières d'accès. Les populations en difficulté sont

désorientées, échappent aux traitements mis en place et restent en conséquence dans leur situation marginalisée.

Et ce phénomène a tendance à s'accroître.

Il existe par exemple actuellement au moins 5 plans départementaux d'action en faveur des personnes défavorisées:

- le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées;
- le schéma départemental des conditions d'accueil spécifiques des gens du voyage;
- le plan pour l'hébergement d'urgence des personnes sans abri;
- les dispositifs d'accueil pour l'hiver (plans "pauvreté-précarité") mis en place chaque année par le Ministère des Affaires sociales;
- le schéma départemental des CHRS (Centres d'Hébergement et de réadaptation sociale).

La diversité est source d'initiatives mais l'éparpillement affaiblit l'efficacité. et induit des dépenses importantes et stériles.

Aussi des mesures devraient-elles être prises pour recentrer et renforcer l'unité d'action de l'Etat, tant au niveau national qu'au niveau local.

A problème politique, réponse politique impliquant toute la société.

## **L'ETAT GARANT DE LA SOLIDARITE NATIONALE**

Si rares sont actuellement les obligations imposées aux collectivités territoriales, nombreuses sont en revanche les possibilités d'intervention dont la mise en oeuvre ne dépend que de leur volonté politique. Il est manifeste que certaines collectivités utilisent cette absence de contrainte juridique pour s'affranchir de leurs devoirs. Or, dès lors que la volonté nationale a défini un droit, toutes les structures de la société sont concernées.

Avant la décentralisation, l'Etat avait des prérogatives de tutelle des collectivités territoriales. Aujourd'hui ce n'est plus le cas. L'Etat doit relégitimer son action.

La politique spécifique du logement des personnes défavorisées s'inscrit bien évidemment dans le contexte de la décentralisation et de la déconcentration.

Mais l'absence de logement pour les familles défavorisées est aujourd'hui un drame d'envergure nationale. "Le droit au logement est un droit fondamental qui s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent" (article 1er de la loi du 6 juillet 1989) et "Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation" (art 1er de la loi du 31 mai 1990). A ce titre l'Etat, garant de l'intérêt général, de la solidarité nationale et de la cohésion sociale, a défini des objectifs et des moyens. Il est du devoir de chacun de les mettre en oeuvre.

Localement, sur le terrain, il faut favoriser et soutenir le partenariat et le volontariat contractualisé.

Mais si le volontariat échoue, l'Etat, par l'intervention de ses agents, doit prendre ses responsabilités. C'est lui le responsable final des engagements de la nation.

Les préfets sont cosignataires des Plans Départementaux d'Action pour le logement des personnes défavorisées. Ils jouent donc un rôle déterminant. Ils l'ont eu lors de l'élaboration des plans d'action, ils l'ont encore lors de leur mise en oeuvre, ils doivent encore l'avoir lors des évaluations et des révisions qui s'ensuivent.

Si pour quelque cause que ce soit, l'action partenariale locale était mise en échec ou obtenait des résultats insuffisants, l'Etat se devrait d'intervenir pour imposer le logement des personnes défavorisées en agissant prioritairement sur le territoire des communes les plus concernées par les besoins recensés et comptant le plus faible pourcentage de logements locatifs sociaux dans leur parc immobilier et en utilisant tous les moyens que lui donne la législation, notamment en recourant à des Projets d'Intérêt Général, instruments prévus par l'article L 121-12 du Code de l'Urbanisme et dont l'un des objets est d'ailleurs l'accueil des personnes défavorisées.



### III

## PROPOSITIONS

Après une nécessaire période d'apprentissage et de montée en régime (nouveaux instruments à maîtriser, nouvelles façons de penser et d'agir à mettre en place, nécessité de compréhension de situations inédites et allant s'aggravant) les procédures mises en place par la loi du 31 mai 1990 devraient être pleinement opérationnelles et efficaces. Pourtant elles ne le sont pas encore partout.

Malgré les nombreuses initiatives impulsées localement et les orientations des Pouvoirs Publics, les résultats ne sont pas à la hauteur des espérances et des besoins:

- les lignes budgétaires ne sont pas consommées,
- le parc ancien est sous-utilisé,
- le problème de la prévention des expulsions a peu évolué,
- on ne sait mesurer l'évolution du drame de l'exclusion du logement,
- il y a un manque de cohérence politique de l'action.

A partir de ses constats et de ses analyses présentées dans ce rapport, le Haut Comité a élaboré un certain nombre de propositions destinées à poser concrètement l'enjeu de société que représente le logement des personnes défavorisées, de façon à ce que celui-ci soit pris en charge par tous les acteurs, tant locaux que nationaux.

Ces propositions s'articulent autour de 4 lignes d'action:

- l'amélioration des moyens de l'action,
- la territorialisation de l'action,
- la cohérence de l'action de l'Etat,
- la relégitimation de l'action de l'Etat.

## **L'AMELIORATION DES MOYENS DE L'ACTION.**

La politique du logement en faveur des personnes défavorisées n'est qu'un des volets d'une lutte globale contre les exclusions dans la société. Elle doit s'accompagner d'une politique en faveur de l'emploi et de l'insertion, ainsi que des politiques des revenus, du logement (construction, loyer, aides à la personne...), de habitat, de la ville, de l'aménagement du territoire.

Une politique en faveur du logement des personnes défavorisées ne peut se concevoir en dehors d'une politique générale de promotion du logement.

Cependant une des conditions de l'insertion physique et sociale des familles défavorisées est le maintien d'une politique spécifique, fondée sur des financements et des outils clairement identifiés permettant de développer l'offre de logements adaptés, d'accompagner cette population et de faciliter une évaluation continue d'une politique d'insertion par le logement.

Aussi le Haut Comité demande-t-il au Gouvernement de maintenir, soutenir et développer les orientations définies et poursuivies depuis 5 ans, reposant sur la responsabilité locale, une politique spécifique de financements et d'outils (sans abaissement des normes minimales de construction), un soutien budgétaire renforcé (aides à la personnes, enveloppe PLA-TS), une contractualisation des objectifs avec les partenaires opérateurs, une promotion des actions menées localement.

## **PROPOSITIONS**

Pour atteindre les objectifs d'accès de toutes les familles à un logement décent, **le Haut Comité demande** que des mesures soient prises pour améliorer les outils disponibles pour l'action locale, notamment:

### **PREMIERE PROPOSITION:**

#### **POUR LE CONVENTIONNEMENT DU PARC PRIVE**

1 - L'extension et la généralisation du conventionnement à tout le parc privé, avec ou sans réalisation de travaux, en contrepartie d'un engagement de modération des loyers, ouvrant droit à l'APL pour le locataire, voire le recentrage des aides de l'ANAH sur les seuls logements conventionnés.

### **DEUXIEME PROPOSITION:**

#### **CONTRE LA VACANCE DELIBEREE**

2 - La suppression de l'automaticité d'exonération de taxe d'habitation des logements volontairement non loués, la subordonnant à une impossibilité de louer en absence de demandeur, le produit ainsi dégagé étant réaffecté au soutien de la remise en location de ces logements.

### **TROISIEME PROPOSITION:**

#### **POUR LE BAIL A REHABILITATION**

3.1. - La clarification du régime fiscal appliqué en fin de bail sur le montant des travaux effectués au départ par le preneur, par une instruction claire du ministère du budget.

3.2. - L'instauration d'une prime au propriétaire louant son logement dans le cadre d'un bail à réhabilitation.

#### **QUATRIEME PROPOSITION:**

##### **POUR L'AIDE AU LOGEMENT DES JEUNES**

4.1 - La solvabilisation des jeunes non étudiants par la récupération fiscale sur les ressources des parents aisés des étudiants.

#### **CINQUIEME PROPOSITION:**

##### **POUR L'AIDE AUX GENS DU VOYAGE**

5.2. - La réalisation effective et rapide des schémas d'action pour l'accueil des gens du voyage et des personnes en déplacement en les rattachant aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées.

5.3. - L'ouverture aux préfets d'un droit de réquisition temporaire de terrains publics ou privés pour l'accueil des rassemblements importants de gens du voyage.

#### **SIXIEME PROPOSITION:**

##### **POUR L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL**

6.1. La pérennité de l'accompagnement social (qualité, durée, adaptation) des procédures.

6.2. Le développement d'actions d'accompagnement global sur sites déterminés (lieux d'insertion et de promotion familiale, sociale et culturelle) en y intéressant les organismes logeurs.

## **LA REDEFINITION DES TERRITOIRES DE L'ACTION.**

Pour faire progresser et dynamiser la prise en charge du logement des personnes défavorisées par l'ensemble des citoyens et des opérateurs locaux, notamment pour que les acteurs soient mis devant leurs responsabilités et que les communes soient davantage impliquées dans l'action, il apparaît nécessaire aux membres du Haut Comité que soient posés publiquement les enjeux, y compris dans leurs données locales, afin d'atteindre un maximum de clarté et de transparence dans le débat par des mesures structurelles allant dans le sens de la transparence, de la clarté et de la recherche du bon niveau de l'action, à savoir le bassin d'habitat.

**Le Haut Comité demande en conséquence:**

### **SEPTIEME PROPOSITION:**

#### **POUR LA REDYNAMISATION LOCALE DE L'ACTION**

- L'élaboration de Programmes Locaux pour l'Habitat d'Insertion correspondant à chaque bassin d'habitat lors de l'évaluation périodique et de la révision des Plans Départementaux d'Action, précisant l'analyse des besoins et fixant des objectifs par bassin d'habitat.

### **HUITIEME PROPOSITION:**

#### **POUR LA CLARTE DES EFFORTS RESPECTIFS**

8 - La publication régulière des données statistiques des Caisses d'Allocations Familiales (états par patrimoine d'organisme et par commune) relatives aux bénéficiaires d'allocations de logement et d'aides personnelles au logement afin permettre le débat et de fixer les objectifs à atteindre au sein de chaque patrimoine d'organisme HLM et de S.E.M., de chaque commune et de chaque bassin d'habitat.

## **NEUVIEME PROPOSITION:**

### **POUR LE SOUTIEN A L'ACTION DES COLLECTIVITES LOCALES**

9 - La création d'une compensation budgétaire aux dépenses des communes pour les logements d'insertion par une augmentation de la DGF (Dotation Globale de Fonctionnement) ou de la DSU (Dotation de Solidarité Urbaine) à due concurrence.

## **L'EXEMPLARITE DE LA GESTION DES PATRIMOINES PUBLICS ET PARA-PUBLICS**

L'Etat, et toutes les structures qui lui sont rattachées par un moyen ou par un autre, se doit de donner l'exemple s'il veut impulser un fort mouvement pour le logement des personnes défavorisées. En conséquence le **Haut Comité demande**:

### **DIXIEME PROPOSITION:**

#### **POUR LA FLUIDITE ET LA TRANSPARENCE DES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX**

10.1. - La justification par les commissions d'attribution des refus d'attribution aux demandes non retenues et l'examen dans le cadre des POPS, des conférences communales ou des commissions départementales ayant le même objet, de ces dossiers de candidature.

10.2. - Le développement, la généralisation et la systématisation des bourses d'échange, comme dans les conditions de l'article 9 de la loi du 6 juillet 1989 c'est-à-dire sans modification des loyers, en étendant cette possibilité à l'ensemble du patrimoine de l'organisme, voire sur un ensemble pluri-patrimonial.

10.3. - La recherche de reconduction de l'accord du 23 février 1994 entre le Ministère du logement et les organismes d'HLM et l'extension des objectifs globaux annuels d'attribution des organismes HLM pour atteindre 2/3 (au lieu de 56 % en 1994) et la transmission des bilans et évaluations de ces engagements aux Conseils Départementaux de l'Habitat (CDH) et aux Conseils Départementaux pour l'Insertion (CDI).

## **ONZIEME PROPOSITION:**

### **POUR LA MOBILISATION DU PARC VACANT DES ORGANISMES PUBLICS OU PARA-PUBLICS**

11.1 - La tenue à jour, et la mise à disposition du public, de l'état des logements appartenant aux administrations, institutions, établissements et organismes publics et para-publics.

11.2 - La modernisation des dispositions relatives à la réquisition par les maires des logements vides afin d'en rendre l'utilisation conforme à l'urgence des besoins.

## **LA COHERENCE POLITIQUE DE L'ACTION DE L'ETAT**

Si la diversité est source d'initiatives, l'éparpillement et le cloisonnement affaiblissent l'efficacité et induisent des dépenses importantes et stériles.

Les services centraux, comme les services déconcentrés, de plusieurs ministères sont concernés par les dispositifs d'action pour le logement des personnes défavorisées: logement, affaires sociales, ville, intérieur, justice, budget par exemple.

Pour lutter contre la dispersion, source d'affaiblissement de l'action des agents de l'Etat, le Haut Comité propose en conséquence:

### **DOUZIEME PROPOSITION:**

#### **POUR UN INTERLOCUTEUR NATIONAL UNIQUE**

12 - La création d'une délégation interministérielle à l'insertion par le logement, qui permettrait d'unifier et de coordonner l'action des différents agents de l'Etat, d'être un interlocuteur unique des différents acteurs (aussi bien le Parlement que les opérateurs locaux et les divers services déconcentrés de l'Etat).

### **TREIZIEME PROPOSITION:**

#### **POUR L'UNITE DE L'ACTION**

13.1. - L'unification des responsabilités d'élaboration des différents plans actuels et futurs qui devraient être considérés comme des volets d'un même plan d'action pour l'insertion des personnes et familles par le logement.

13.2 - L'homogénéisation des évaluations départementales afin de préparer une possibilité d'évaluation nationale des Plans Départementaux d'Action.

## **DE L'ETAT TUTEUR A L'ETAT GARANT**

S'inscrivant dans un contexte de décentralisation et de déconcentration, l'action de l'Etat doit aujourd'hui être redéfinie. De tuteur des collectivités territoriales qui était le sien avant 1983, l'Etat doit devenir réellement le garant de l'intérêt général, de la solidarité nationale et de la cohésion sociale. Ce rôle est d'autant plus important que la société française vit une période de mutation profonde. Dans le domaine du logement des personnes défavorisées, qui est le sien, le Haut Comité estime que l'Etat se doit d'assumer fortement ce rôle sous peine de ne pas atteindre les objectifs fixés par la loi, à savoir la concrétisation effective du droit au logement pour tous.

**Le Haut Comité propose** en conséquence:

### **QUATORZIEME PROPOSITION**

14 - de faire du renouvellement des Plans Départementaux d'Action non une simple reconduction, mais l'occasion d'une renégociation à partir d'une mobilisation politique des partenaires.

### **QUINZIEME PROPOSITION**

15 - de constituer auprès de chaque Préfet de département une "Cellule Opérationnelle pour le Droit au Logement" coordonnant les intervenants dans les projets de réalisation de logements d'insertion, instruisant les demandes de concours de la force publique en vue d'expulsions, gérant les réservations préfectorales de logements sociaux, assurant le suivi du Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées, le Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) et la Section départementale des Aides Personnelles au Logement (SDAPL). L'un des objectifs de ces Cellules Opérationnelles serait notamment la prévention des expulsions, à savoir qu'aucun concours de la force publique ne soit accordé sans que les possibilités de relogement des familles expulsées n'aient été

préalablement étudiées et résolues pour les familles en situation de détresse.

### **SEIZIEME PROPOSITION**

- d'utiliser, en cas d'absence de volonté locale, des possibilités que procure la loi dite " Loi VIVIEN" pour la résorption urgente des poches de logement insalubre ou des situations collectives non prises en charge par la communauté, par exemple la résorption des quartiers de gens du voyage en voie de sédentarisation.

### **DIX-SEPTIEME PROPOSITION**

- de répartir une part significative des concours financiers de l'Etat en fonction de la mise en oeuvre effective par les communes des objectifs définis par la loi, notamment par le redéploiement de la Dotation Globale de Fonctionnement et de la Dotation de Solidarité Urbaine.

### **DIX-HUITIEME PROPOSITION**

- d'organiser l'intervention directe des représentants de l'Etat pour imposer le logement des personnes défavorisées au cas où le partenariat local est défaillant ou la volonté politique trop faible, en agissant prioritairement sur le territoire des communes les plus concernées par les besoins recensés et comptant le plus faible pourcentage de logement locatifs sociaux dans leur parc immobilier et en utilisant tous les moyens que lui donne la législation, notamment en recourant à des Projets d'Intérêt Général, instruments prévus par l'article L 121-12 du Code de l'Urbanisme.

0 - 0 - 0 - 0 - 0 - 0 - 0 - 0 - 0



## CONCLUSION

Après une nécessaire période d'apprentissage et de montée en régime (nouveaux instruments à maîtriser, nouvelles façons de penser et d'agir à acquérir, nécessité de compréhension de situations inédites et allant s'aggravant) les procédures mises en place par la loi du 31 mai 1990 devraient être pleinement opérationnelles et efficaces. Pourtant elles ne le sont pas encore partout: il y a de grandes différences de mobilisation entre collectivités territoriales, entre organismes...

Les membres du Haut Comité mesurent néanmoins pleinement les évolutions positives qui ont eu lieu au cours de ces quatre ans,

- constatées dans le bilan présenté par le Conseil National de l'Habitat en juin 1994 (plans départementaux et Fonds de Solidarité pour le Logement dans tous les départements, meilleure maîtrise collective des procédures, travail en commun des administrations et des opérateurs, production de logements adaptés, etc...);

- facilitées par les mesures gouvernementales (circulaires et décrets du Ministère du logement, plans "pauvreté-précarité", enveloppes PLA-I, ligne des "100 millions", certaines dispositions de la loi "Habitat" du 21 juillet 94..) reprenant pour partie les propositions du Haut Comité dans son rapport de 1993 et les demandes des associations;

- confortées par une répartition, mais aussi une coordination des tâches entre les divers opérateurs (constructeurs, financeurs et associations);

- traduites par un plus large débat public, une mobilisation positive et coordonnée au moment des vagues de froid, des réactions plus raisonnées qu'émotionnelles en février 94, de nombreuses réponses à l'appel de propositions "UN DOMICILE POUR LES SANS ABRIS", mais aussi par des décisions de justice concernant les expulsions de squatters qui commencent à prendre en compte les exigences du droit au logement...

Cependant les membres du Haut Comité constatent que, malgré ces efforts et ces évolutions, la création de logements d'insertion n'est pas à la hauteur des espérances ni des besoins, le parc ancien demeure sous-utilisé, le problème de la prévention des expulsions a peu évolué, on ne sait mesurer l'évolution du drame de l'exclusion du logement.

De plus un manque de cohérence s'observe à divers niveaux. Il se traduit par une dispersion dangereuse des efforts.

Le problème du logement des défavorisés n'est en fait que partiellement un problème technique ou financier. Il est avant tout un problème politique, au sens d'enjeu de la société d'aujourd'hui. La société française, tout en plébiscitant l'abbé PIERRE, supporte mal - majoritairement - dans le même temps toute idée d'accueil et d'insertion à proximité de personnes ou familles en grandes difficultés.

\* \* \* \* \*

Devant ces constats, le Haut Comité rappelle que l'objectif de l'action menée en matière de logement des personnes défavorisées (définies par l'article 1er de la loi du 31 mai 1990) doit être la conquête, ou la reconquête, de l'autonomie personnelle, familiale, professionnelle ou sociale des personnes et familles en situation de précarité.

A ce titre les dispositions à prendre doivent radicalement distinguer les personnes et familles dont la seule difficulté en matière de logement réside dans la faiblesse de leurs revenus de celles qui cumulent des handicaps de plusieurs ordres. Les premières doivent pouvoir accéder à un logement de "droit commun", à financement public ou privé, et les réponses doivent se situer au niveau soit de leur solvabilisation, soit d'une politique de logement à faible loyer. Les secondes doivent s'insérer dans les dispositifs d'insertion. C'est dire que les mécanismes d'insertion doivent demeurer l'exception.

Les logements d'insertion doivent être perçus comme des réponses temporaires à apporter dans un parcours résidentiel devant permettre à ces familles de réintégrer le plus tôt possible des logements soumis au droit commun. La création d'hébergements, ou de logements transitoires, ne peut se concevoir que comme l'élaboration de réponses adaptées à des problèmes particuliers, et comme volets de plans d'action pour la mise en oeuvre du droit au logement décent et stable pour tous.

\* \* \* \* \*

Le Haut Comité estime que la mise en oeuvre du droit au logement ne peut reposer sur la seule bonne volonté des partenaires locaux.

Si les objectifs politiques de la mise en oeuvre du droit au logement sont certes définis et arrêtés par les représentants de la nation et soutenus par des moyens juridiques, financiers et administratifs, ils doivent être mis en oeuvre localement, sans dérogation possible, en fonction des besoins locaux. La responsabilité des collectivités territoriales et des autres acteurs de terrain est donc fortement engagée.

Le rôle des représentants locaux de l'Etat est cependant déterminant. Il est nécessaire qu'ils favorisent et soutiennent le partenariat local et le volontariat contractualisé. Mais si le volontariat échoue, c'est à l'Etat, et donc à ses agents locaux, de prendre leurs responsabilités et d'intervenir directement pour imposer le logement des personnes défavorisées. Dans le cadre de la décentralisation et de la déconcentration, l'Etat doit passer du rôle de tuteur des collectivités locales à celui de garant de la solidarité nationale et de la mise en oeuvre des objectifs nationaux car c'est lui le responsable final des engagements de la Nation.

Au-delà du nécessaire renforcement des mesures techniques et financières (responsabilité décentralisée et déconcentrée, outils et financements spécifiques, évaluation des politiques entreprises, etc...) il revient à l'Etat d'organiser leur portage politique et de poser publiquement et concrètement les enjeux. A problème politique, réponse politique, impliquant toute la société.

\* \* \* \* \*

Le Haut Comité propose un certain nombre de mesures à prendre rapidement. Celles-ci s'articulent autour de quatre axes d'action:

- l'amélioration des moyens de l'action, par notamment la poursuite d'une politique spécifique du logement d'insertion dans le cadre d'une politique générale de promotion du logement, et l'amélioration des outils existants (recentrage des aides de l'ANAH sur les logements conventionnés, clarification du régime fiscal des baux à réhabilitation et instauration d'une prime aux propriétaires lors de leur conclusion, modernisation des dispositifs de la réquisition, suppression de l'automaticité de l'exonération de la taxe d'habitation pour les logements volontairement non loués, droit aux aides au logement pour les jeunes non-étudiants et sans emploi...)

- la redéfinition des territoires de l'action, en impliquant notamment davantage les collectivités locales, en généralisant les programmes d'action par bassin d'habitat, en rendant publiques les

données sur le peuplement des différents patrimoines, en élaborant une compensation budgétaire pour les communes et départements qui agissent pour le logement des personnes défavorisées (compensation des exonérations de la TFPB - taxe foncière sur la propriété bâtie-, redéploiement de la Dotation Globale de Fonctionnement - DGF - et de la Dotation de Solidarité Urbaine - DSU), en généralisant les bourses d'échanges de logement et en créant l'obligation de justifier les refus d'attribution de logements à financement public...

- la cohérence politique de l'action de l'Etat notamment en unifiant les différents programmes et schémas d'action (hébergement, gens du voyage, pauvreté-précarité, personnes défavorisées) dans un même plan d'action, en regroupant les différents agents locaux de l'Etat traitant de la situation des personnes défavorisées (financement des logements d'insertion, gestion des contingents préfectoraux, financement de l'accompagnement social, concours de la force publique pour l'exécution des décisions d'expulsion) en un même service, en créant un interlocuteur unique et un coordinateur au niveau national qui pourrait prendre la forme d'une délégation interministérielle au logement d'insertion;

- la relégitimation du rôle de l'Etat dans le contexte actuel de mutation sociale en lui reconnaissant clairement son rôle de garant de la solidarité nationale justifiant son intervention directe à l'aide des outils à sa disposition (concours financiers, projets d'intérêt général, loi VIVIEN...) pour imposer - en cas d'absence - de volonté locale la réalisation des objectifs nationaux de mise en oeuvre du droit au logement.

Les propositions du Haut Comité tiennent compte d'un contexte économique difficile et privilégient des redéploiements, notamment pour aider les jeunes les plus en difficulté, ou dégagent les moyens d'une mobilisation de la partie passive du parc ancien. aux yeux de ses membres, les mesures proposées seraient à mettre en oeuvre globalement comme l'affirmation forte d'une détermination politique.

Les membres du Haut Comité suggèrent unanimement au Gouvernement de susciter une mobilisation à tous les niveaux en créant un véritable choc:

en direction de l'opinion publique, particulièrement des propriétaires du parc privé vacant,

en instaurant un double dispositif d'une part de taxe de non-habitation d'autre part de versement d'une prime à la remise en location et notamment à la conclusion d'un bail à réhabilitation;

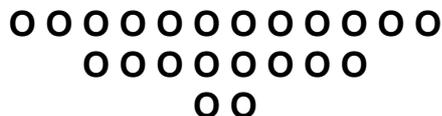
au sein des collectivités territoriales

en annonçant qu'une part significative des dotations de l'Etat (DGF et DSU) sera répartie en fonction des efforts réels de la collectivité dans les domaines de solidarité dont l'Etat est le garant;

dans la présence de l'Etat sur le terrain

en créant des Cellules Opérationnelles pour le Droit au logement dans chaque Préfecture de France.

Ainsi serait affirmée avec force la volonté déterminée de la collectivité nationale d'assurer un logement à tous.



# **ANNEXES**

