

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

**DROIT AU LOGEMENT :  
DU DEVOIR DE SOLIDARITE  
A L'OBLIGATION DE RESULTAT**

o o o o o

**3<sup>ème</sup> rapport  
du  
Haut Comité  
pour le logement des personnes défavorisées**

*Décembre 1995*



# PLAN

	<b>Page</b>
<b>AVANT-PROPOS</b>	<b>5</b>
<b>- I - SIX ANS D'ACTION POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES : CONSTATS ET BILAN.</b>	<b>9</b>
Les origines des dispositifs actuels	9
Continuités et évolutions nationales	14
Les intentions	14
La mise en place des dispositifs et des outils	15
Les premiers bilans	16
Continuité des politiques gouvernementales	18
Des améliorations techniques nombreuses	22
Un consensus sur les priorités et les moyens	25
Des évolutions cependant sensibles au fil du temps	26
Les propositions du Haut Comité et leur prise en compte	29
Mobilisation et résultats	37
La mobilisation sur le terrain	37
Résultats chiffrés	41
Les Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL)	41
L'Accompagnement Social Lié au logement (ASLL)	45
Les PLA à financement Très Social (PLA-TS)	46
Les Programmes Sociaux Thématiques (PST) de l'ANAH	48
Les Baux à Réhabilitation	49
Les autres dispositifs	49
Changer d'échelle ou changer de méthode ?.	50

<b>- II - CRISE OU MUTATION, UNE SITUATION INEDITE QUI APPELLE DES REponses NOUVELLES : ANALYSES ET REFLEXIONS.</b>	<b>53</b>
Quelles approches de la précarité ?	54
Précarité et exclusion du logement - une relation complexe	54
Le développement de la précarité	56
Quel rapport à la société ?	59
A situation nouvelle, réponses nouvelles	60
Le logement social un produit de première nécessité	62
De l'obligation d'agir à l'obligation de résultat	65
<b>- III - CONCLUSION ET PROPOSITIONS</b>	<b>69</b>
	<b>75</b>
<b>- IV - ANNEXES :</b>	<b>85</b>
Décrets de création du Haut Comité	
L'activité du Haut Comité	
Les exemplaires de LA LETTRE du Haut Comité	
Textes officiels publiés en 1995	

# 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

Conformément à la mission qui lui a été confiée par son décret de création du 22 décembre 1992, le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées a présenté deux rapports. Le 13 décembre 1993, le premier rapport, intitulé "Propositions pour le logement des personnes défavorisées", puis le 24 janvier 1995 le deuxième rapport, intitulé "Pour le droit au logement : de l'Etat tuteur à l'Etat garant", ont été présentés au Président de la République et aux membres du Gouvernement concernés en présence de l'Abbé PIERRE.

Le Haut Comité a par ailleurs exprimé formellement 12 avis sur des sujets précis soit à la demande d'un ministère soit par auto-saisine. A

l'occasion des changements de gouvernement, le Haut Comité a élaboré deux documents assez courts, dénommés "mémoires", qu'il a présentés au Ministre du logement et au Ministre des Affaires sociales en mai 1993, au Ministre du logement en juin 1995, au Ministre de l'Intégration et de la Lutte contre l'exclusion et au Secrétaire d'Etat chargé des Quartiers en difficulté en juillet 1995 et au Premier ministre en septembre 1995.

Au cours de l'année 1995, les membres du Haut Comité, selon la conception qu'ils ont dégagée lors de leurs réunions mensuelles, n'ont, pas plus qu'au cours des années précédentes, 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 troisième 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. 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.

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 les plus inadmissibles d'exclusion du logement 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 ou de chercheurs, 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.

A partir des bilans dressés par différentes administrations, institutions et associations, des recherches menées par différents chercheurs, des auditions effectuées par le Haut Comité et des analyses et réflexions conduites

collectivement par ses membres, le Haut Comité a, au cours des 3 années de son existence, élaboré puis affiné des propositions portant sur :

- les éléments constitutifs d'une politique pour le logement des personnes défavorisées;
- les améliorations tant techniques que politiques des outils de cette politique;
- le rôle de l'Etat dans la mise en oeuvre de cette politique.

Pour autant, malgré les efforts accomplis dans tous les domaines, aussi bien par les gouvernements successifs que par les différents intervenants sur le terrain, le problème du logement des personnes défavorisées reste dramatique et crucial.

Au terme de leurs réflexions, deux constatations majeures sont apparues nettement aux membres du Haut Comité :

- la population en difficulté d'accès au logement s'est développée du fait, non pas d'une réduction récente de l'offre de logements, mais de la paupérisation croissante d'un plus grand nombre de ménages, de l'acuité des problèmes des jeunes et des familles monoparentales, de l'émergence de l'itinérance sociale, du manque de fluidité du parcours résidentiel (imprécision des statuts d'occupation, imperméabilité des parcs, rigidité des institutions...) alors que dans le même temps se contracte constamment l'offre locative la plus accessible;
- face à la multiplicité des situations, l'offre de logements apparaît insuffisante, autant en nombre qu'en adaptation, et une diversification de la palette de l'offre de logements s'avère indispensable pour répondre aux besoins d'aujourd'hui.

En conséquence, il est apparu nécessaire aux membres du Haut Comité d'engager :

- une clarification de la notion de logement d'insertion;
- une clarification du rôle, du financement et de la tutelle de l'accompagnement social;
- une redéfinition du mode d'intervention de l'Etat car un développement significatif de l'offre de logements d'insertion ne peut se produire si la mobilisation des partenaires repose sur le seul appel au volontariat, le "gisement" des opérateurs volontaires et le parc des logements vacants aisément mobilisables étant limités.

Voilà pourquoi ils déclinent le présent rapport annuel autour d'une première partie de constats et de bilan, d'une seconde partie d'analyses et de réflexions et, enfin, une troisième partie de conclusion et de propositions.

Pour ce faire, les membres du Haut Comité se sont proposés :

- d'analyser les fondements des mesures prises depuis la loi du 31 mai 1990, afin de juger s'ils doivent être maintenus ou remis en cause,
- de confronter les mesures prises aux propositions avancées par le Haut Comité dans ses rapports et mémorandums successifs,
- d'étudier les blocages actuels, tels qu'ils peuvent être perçus,
- d'élaborer de nouvelles propositions visant à obtenir des résultats significatifs dans la mise en oeuvre du droit au logement.

Or produire beaucoup plus de logements d'insertion et développer une offre de logements accessibles aux personnes et familles à revenus modestes sont les objectifs à privilégier.

- | -

**SIX ANS D'ACTION  
POUR LE LOGEMENT  
DES PERSONNES DEFAVORISEES :  
CONSTATS ET BILAN**

**LES ORIGINES DES DISPOSITIFS D'ACTION ACTUELS.**

L'action en faveur des personnes ayant des difficultés pour accéder à un logement ou s'y maintenir n'a pas commencé avec le vote de la loi du 31 mai 1990.

La vie associative, caritative ou revendicative, centrée sur la lutte contre les taudis ou pour la création de logements décents en nombre suffisant, a connu un très fort développement au cours des années d'après-guerre.

Indépendamment des produits de financement qu'ils avaient mis en place pour soutenir la construction de logements à loyer modéré, les pouvoirs publics se préoccupaient plus particulièrement dès 1975<sup>1</sup> de la "difficulté de certaines familles pour faire face à leurs dépenses de logement" et rappelaient la loi du 1er décembre 1951 qui permet au juge des référés d'accorder des délais aux familles menacées d'expulsion chaque fois que leur relogement ne peut avoir lieu dans des conditions normales, préconisaient ensuite notamment la Gestion Sociale Personnalisée (G.S.P.<sup>2</sup>) dans le parc HLM, encourageaient la création de commissions de conciliation pour l'élaboration de plans de redressement ou de Services d'Aide aux Familles en Arriérés de

---

<sup>1</sup> Cf Circulaire du 5 septembre 1975.

<sup>2</sup> Cf Circulaire Santé-Action sociale du 15 juin 1976.

Loyer (S.A.F.A.L.<sup>3</sup>) pour la prévention ou la médiation, instituaient l'Action Socio-Educative liée au Logement (A.S.E.L.<sup>4</sup>), les Fonds d'Aide aux Impayés de Loyer (F.A.I.L.<sup>5</sup>), puis les Fonds d'Aide au Relogement et de Garantie (F.A.R.G.<sup>6</sup>). Par ailleurs chaque année un "Plan pauvreté-précarité" visait à répondre en termes d'hébergement d'urgence aux situations dramatiques révélées par la période hivernale.

Pour autant, ces dispositions successives ne constituaient par une réponse globale au développement de la précarité en France. Alimentée tant par l'exclusion du marché de l'emploi et l'absence de ressources que par les difficultés d'accès à un logement décent, ces nouvelles formes de précarité étaient révélées à l'opinion publique aussi bien par le rapport du Conseil Economique et Social "Grande Pauvreté et précarité économique et sociale" en 1978 que par des actions spectaculaires et inhabituelles comme l'occupation de la place de la Réunion à Paris, prémices d'une série de mobilisations et de manifestations de grande ampleur médiatique.

Dans le cadre du "grand chantier" ouvert pour lutter contre "toutes les exclusions", après la création du Revenu Minimum d'Insertion par la loi du 1er décembre 1988, après la réaffirmation du droit au logement par la loi du 6 juillet 1989 et avant la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, le plan d'action pour le logement des personnes défavorisées du 20 septembre 1989 et sa traduction législative du 31 mai 1990 voulaient instaurer une cohérence de l'action, une généralisation des dispositifs existants et susciter un élan mobilisateur.

Par facilité, les acteurs du logement et les partenaires à l'acte de loger ont assimilé tous les éléments du plan d'action de septembre 1989, y compris les mesures d'ordre réglementaire, financier ou contractuel, aux dispositions d'ordre législatif de la loi du 31 mai 1990. Cette simplification n'a en fait que peu d'importance à partir du moment où chacun se réfère à l'ensemble des outils créés à cette occasion lorsqu'il évoque l'action pour le logement des personnes défavorisées. Le présent rapport utilisera lui aussi par facilité cette simplification.

La loi du 31 mai 1990 a plusieurs caractéristiques :

---

<sup>3</sup> Cf Circulaire interministérielle du 6 mars 1978.

<sup>4</sup> Cf Circulaires du 4 juillet 1977, du 25 juillet 1979 et du 17 mars 1981.

<sup>5</sup> Cf Circulaires du 9 juin 1981 et du 20 juillet 1982 pour le parc locatif social et du 20 décembre 1984 pour le parc locatif privé.

<sup>6</sup> Cf Circulaires du 20 décembre 1984 et du 4 avril 1986.

- Elément d'une politique générale de lutte contre les exclusions, elle se doit d'être prise en compte en même temps que la loi du 1er décembre 1988, qui a créé le RMI, la loi du 6 juillet 1989, qui a réaffirmé le droit au logement, et la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 qui affirme le devoir de mixité sociale;

- Elle procède, aux dires mêmes de ses auteurs à l'époque de la présentation du projet de loi, d'une triple volonté de concertation, de contractualisation et d'obligation de résultat pour l'Etat;

- Elle s'articule autour de trois principes : développer une offre de logements diversifiée, permettre une insertion durable, créer les conditions d'une mobilisation conjointe de l'Etat, des collectivités territoriales et des autres personnes morales concernées;

- Elle crée des outils, affirme une responsabilité et s'inscrit dans un contexte de décentralisation et de déconcentration.

Un regard sur les mesures prises et les événements survenus depuis 1990 fait apparaître un constat indiscutable :

### **la continuité de l'action poursuivie.**

En effet, bien que la loi du 31 mai 1990 ait été adoptée par le Parlement dans des conditions difficiles, bien que la majorité politique de l'Assemblée nationale ait changé en 1993, bien que cinq gouvernements se soient succédé depuis 1990<sup>7</sup>, et en conséquence cinq ministres du logement, bien que le problème de l'accès au logement soit encore très vif, si ce n'est encore plus grave qu'en 1990, les objectifs arrêtés et les outils mis en place ont été maintenus, voire améliorés, et chaque nouveau ministre du logement a tenté de relancer ou de conforter l'action en faveur du logement des personnes défavorisées sur la base des dispositifs mis en place en 1990.

---

<sup>7</sup> Premiers ministres : M ROCARD, Mme CRESSON, MM BEREGOVY, BALLADUR et JUPPE. Ministres du logement : MM BESSON, DEBARGE, Mme LIENEMANN, MM de CHARETTE et PERISSOL.

### **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 (étendues par la loi du 21 juillet 1994 relative à l'habitat);

- 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 (étendues aux communes par la loi du 21 juillet 1994 relative à l'habitat);

- 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.

Plusieurs explications, liées d'ailleurs les unes aux autres, peuvent être retenues :

- le logement des personnes défavorisées est ressenti comme un drame d'envergure nationale dont la nécessité du traitement fait l'objet d'un consensus qui dépasse aujourd'hui les clivages politiques traditionnels (alors qu'il en a été différemment en ce qui concerne d'autres lois comme par exemple la loi d'orientation sur la ville, ou d'autres outils de la politique du logement comme par exemple ceux de l'accession à la propriété);

- les instruments mis en place par la loi de 1990 sont apparus comme étant les réponses les plus adaptées et les plus souples (sauf dans quelques départements qui avaient antérieurement créés des dispositifs et souhaitaient les maintenir tels quels<sup>8</sup>), respectant la décentralisation comme la déconcentration, responsabilisant localement les préfets comme les présidents de conseils généraux, mobilisant tous les opérateurs concernés - ces instruments ayant besoin de temps et d'expérience pour parvenir à leur pleine efficacité;

- l'analyse des phénomènes conduisant à la précarité et à la difficulté d'accès au logement est restée identique depuis 6 ans alors que les conditions sociales et économiques ont changé et que la mutation sociale s'est accélérée.

Une étude attentive des politiques menées depuis six années, à partir des intentions affichées par les auteurs de la loi du 31 mai 1990, permet de cerner les difficultés rencontrées aujourd'hui et de jeter les bases de la démarche à entreprendre pour les années à venir.

Cette étude peut porter sur la continuité et les évolutions de la politique gouvernementale, sur la mobilisation et les résultats obtenus, sur l'insertion des familles par le logement et sur l'évolution de la précarité en France.

---

<sup>8</sup> Cf le programme de recherche sur les conditions d'élaboration des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées piloté par le Plan Construction et Architecture et la Direction de l'Habitat et de la Construction, sous la direction de René BALLAIN et Francine BENGUIGUI - La Documentation Française - Mai 1995.

## **CONTINUITES ET EVOLUTIONS NATIONALES**

### **LES INTENTIONS.**

Le 20 septembre 1989, le Ministre délégué au logement présentait au Conseil des ministres une communication sur le logement des plus démunis. Estimant, en l'absence d'outil statistique performant et totalement fiable, à 400 000 le nombre de sans-logis et à 2 000 000 le nombre de mal-logés, il jugeait intolérable que cette situation d'échec se prolongeât dans une société riche et développée comme la nôtre, et proposait un programme d'action afin de mettre en oeuvre le droit au logement réaffirmé par la loi du 6 juillet 1989.

Ce programme s'appuyait sur la mobilisation de tous les partenaires à l'acte de loger afin de permettre l'ouverture du parc social et du parc privé aux sans-abri, refusant ainsi la recherche de solutions dans la création de nouvelles "cités d'urgence" ou de "transit". Le programme comportait des engagements financiers pris par les pouvoirs publics et notamment l'Etat, ou négociés avec certains partenaires tels que les collecteurs de la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction. Il comportait également des dispositions législatives à soumettre au Parlement.

Affirmation du droit au logement, mobilisation et responsabilisation de tous les partenaires, création d'une offre diversifiée et refus de la ségrégation, insertion durable par le logement, engagements financiers de l'Etat sont les lignes de force qui ont présidé à la création d'outils parfois obligatoires parfois facultatifs, qui ont mené à l'adoption de la loi du 31 mai 1990 et qui ont été la base de l'action ou des recommandations des ministres du logement successifs.

Deux périodes se dégagent nettement : la mise en place des dispositifs et des outils dans un premier temps couvrant les années 1990 et 1991, puis à partir des premiers bilans, réalisés au cours du printemps 1992, l'appel à la mobilisation des acteurs et au développement de l'action.

## LA MISE EN PLACE DES DISPOSITIFS ET DES OUTILS

Au cours des années 1990 et 1991, le Ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer puis à partir de mai 1991 le Secrétaire d'État au Logement, seuls ou en co-décision interministérielle, poursuivent, traduisent ou précisent sous forme réglementaire les instruments mis en place par la loi du 31 mai 1990 : extension de la PALULOS<sup>9</sup> aux organismes agréés pour le logement des personnes défavorisées, extension de la prime à l'amélioration de l'habitat à tous les départements, recommandations pour la conception et la réalisation des aires de stationnement pour les gens du voyage dans le cadre du schéma départemental d'accueil, développement de l'accompagnement social lié au logement, attribution des logements gérés par les organismes d'HLM, mise en place des PLA d'Insertion<sup>10</sup>, des Programmes Sociaux Thématiques (PST) et des interventions à caractère social de l'ANAH<sup>11</sup>, utilisation du "1% logement" pour le logement des personnes défavorisées, extensions progressives de l'Allocation de Logement Familiale et de l'Allocation de Logement Sociale, assouplissement des conditions d'octroi de l'Aide Personnalisée au Logement (APL), élaboration des normes minimales et du montant maximum des loyers des logements ouvrant droit à l'exonération de l'impôt foncier pour les propriétaires louant des logements à des bénéficiaires du RMI ou à des associations agréées, élaboration des Plans Départementaux d'Action pour le logement des personnes défavorisées, mise en place des Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL), mise en oeuvre du bail à réhabilitation, conventionnement des logements-foyers de jeunes travailleurs, etc...

La circulaire de programmation des aides à la pierre pour 1990 situe la mise en oeuvre du programme d'action en faveur des personnes défavorisées, notamment par la programmation des PLA d'insertion (PLA-I)<sup>12</sup> parmi les quatre priorités des objectifs de répartition des dotations. La circulaire de programmation pour 1991 place en première priorité le logement des personnes défavorisées, en particulier le financement de logements en PLA d'habitat adapté. La circulaire pour 1992 inscrit ses orientations dans la continuité des précédentes.

Durant cette période très productive en textes, en financements et en outils, ces dispositions réglementaires sont accompagnées de nouvelles

---

<sup>9</sup> PALULOS : Prime à l'Amélioration des Logements à Usage Locatif et à Occupation Sociale.

<sup>10</sup> PLA-I : Prêt Locatif Aidé sans obligation minimale de travaux appelé par commodité de langage "PLA d'Insertion"

<sup>11</sup> ANAH : Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat.

<sup>12</sup> PLA : Prêt Locatif Aidé.

mesures législatives allant dans le sens d'une meilleure prise en compte des situations précaires ou de la prévention des expulsions :

- La loi du 1er décembre 1988 instituant le RMI est renouvelée en juillet 1992; elle prévoit notamment la fourniture d'un minimum d'eau et d'énergie (électricité et gaz). Malheureusement aucun décret d'application n'a permis la mise en oeuvre de cette disposition.

- La loi de 1991 portant réforme des Procédures Civiles d'Exécution des décisions de justice stipule que le préfet doit être informé de toutes les décisions d'expulsion; cela lui permet, le cas échéant, d'utiliser toutes les procédures du FSL, de la SDAPL et des commissions de surendettement pour tenter de régler la situation des personnes de bonne foi.

- La loi du 31 décembre 1991 crée l'ALT, l'Aide aux associations qui logent à titre temporaire des personnes défavorisées (appelée plus communément "Allocation de Logement Temporaire").

Un an et demi après le vote de la loi, tous les outils étaient en place. Le temps des premiers bilans était arrivé.

## **LES PREMIERS BILANS**

Au cours du printemps 1992, la Direction de l'Habitat et de la Construction organise sept "journées locales" regroupant les acteurs locaux de l'Etat, de la Caisse des Dépôts et Consignations et de l'Agence Nationale pour la Participation à l'Effort de Construction (ANPEEC) pour faire le point de l'élaboration des Plans Départementaux d'Action et échanger les expériences locales.

Le 2 juin 1992, le Ministre délégué au Logement et au Cadre de Vie réunit un "Comité national de suivi" regroupant les principaux réseaux institutionnels et associatifs impliqués dans la mise en oeuvre de la loi du 31 mai 1990 pour effectuer un bilan de la mise en oeuvre de la loi, repérer et analyser difficultés, obstacles, entraves et points de blocage, et rechercher des solutions pour surmonter ou supprimer ceux-ci.

Les Plans Départementaux d'Action existent dans tous les départements, les Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) aussi. Si les dispositifs institutionnels imposés par la loi sont mis en place, la mobilisation sur le terrain apparaît cependant très inégale selon les secteurs

géographiques. En même temps que naissent ou se confirment des initiatives locales très intéressantes, une valorisation des savoir-faire et une forte mobilisation des agents de l'Etat, des collectivités locales et des militants associatifs, émergent aussi réticences, difficultés et obstacles.

Ces entraves à un fort développement de l'offre de logements d'insertion vont faire l'objet de nombreuses recommandations ministérielles. Si elles ont été parfois localement surmontées, elles n'en restent pas moins toujours très présentes, voire récurrentes :

- méconnaissance des besoins locaux en matière de logement;
- différences d'attitude d'une commune à l'autre, voire rivalités et "jeu du mistigri" entre elles, problème de l'intercommunalité et de l'action sur une zone géographique pertinente, adéquation de la territorialité de l'action au centre de décision institutionnel;
- concurrence entre la priorité accordée aux personnes défavorisées et la volonté - ou la nécessité - de mixité sociale dans l'attribution des logements sociaux;
- difficile articulation de la pratique locale des expulsions et du plan départemental d'action en faveur des personnes défavorisées;
- disparité et absence de pérennité de la rémunération du suivi et de l'accompagnement social lié au logement;
- imprécision du statut de la personne logée à titre provisoire ou temporaire;
- absence de mobilisation du parc privé vacant;
- multiplicité des acteurs et difficulté de mise en place d'actions de complémentarité;
- multiplicité des financeurs et manque de coordination, lourdeurs du montage financier des opérations;
- traitement fiscal imprécis de la sortie des baux à réhabilitation;
- évolution gravement insuffisante des barèmes des aides à la personne;
- besoin d'une évaluation nationale, départementale et locale des actions menées.

Parallèlement à ces analyses qualitatives et fonctionnelles, les bilans quantitatifs font apparaître une forte mobilisation locale...en même temps qu'une insuffisance des résultats en termes d'offre de logement. Si chaque département métropolitain a élaboré et signé un Plan départemental d'Action pour le logement des personnes défavorisées et créé formellement un Fonds de Solidarité pour le Logement, seuls 85 d'entre eux fonctionnent réellement, 5 000 PLA-I sont financés en 1990 et 6 300 en 1991, 3 500 PST sont subventionnés en 18 mois.

Les débuts sont prometteurs. Les dispositifs mis en place par la loi du 31 mai 1990 ont besoin de temps pour être connus et efficaces. Les opérateurs ont besoin eux aussi de temps pour "s'approprier" ces outils nouveaux, apprendre à travailler en commun, conjuguer leurs efforts et établir progressivement les partenariats nécessaires. Telles sont les conclusions adoptées à l'époque par les pouvoirs publics et l'ensemble des acteurs.

## **CONTINUITÉ DES POLITIQUES GOUVERNEMENTALES**

Estimant que devant l'urgence des situations dramatiques des personnes en attente de logement il est nécessaire de "passer à la vitesse supérieure", les directives gouvernementales annoncent alors qu'il faut "faire plus et plus vite". Elles appellent à une mobilisation soutenue, interpellent les représentants locaux de l'Etat et tentent de résoudre les problèmes techniques tout en mobilisant davantage de moyens financiers.

Au cours des trois années qui suivent, chacun des ministres du logement, Marie-Noëlle LIENEMANN, Hervé de CHARETTE et Pierre-André PERISSOL, reprenant les mêmes objectifs et les mêmes analyses, tente de résoudre les problèmes soulevés par des mesures concrètes et complémentaires.

Ils partent tous du même constat douloureux. Ils accordent la priorité aux mêmes populations. Ils appellent à la même mobilisation des représentants locaux de l'Etat. Ils en appellent aussi aux maires. Ils ont la même préoccupation de résultats quantifiables. Des moyens financiers sont dégagés de façon toujours plus importante. Ils ont un même louable souci de mobilisation des acteurs dans le but d'offrir des logements aux personnes en difficulté. Ils ont une même démarche volontariste et concrète de recherche de solutions.

### Ils partent du même douloureux constat :

<p><i>"Les difficultés que rencontrent les familles et les personnes défavorisées restent considérables." - Circulaire "LIENEMANN" du 23 novembre 1992</i></p>	<p><i>" Trop de personnes ou de familles connaissent aujourd'hui des situations extrêmement précaires qu'elles soient sans abri, menacées d'expulsion sans relogement ou logées dans des habitations insalubres, précaires ou de fortune." - Circulaire "CHARETTE" du 14 septembre 1993.</i></p> <p><i>Ces mesures (adoptées par le Gouvernement)... constituent un programme ambitieux justifié par la gravité des problèmes que rencontrent (les) personnes (défavorisées et sans abri)." - Circulaire "CHARETTE" du 22 mars 1994.</i></p>	<p><i>"La mise en oeuvre du plan d'urgence... traduit la volonté du gouvernement d'offrir une réponse immédiate à des situations humaines et sociales souvent dégradées" - Circulaire "PERISSOL" du 28 juin 1995.</i></p>
--	--	---

### Ils accordent la priorité aux mêmes populations :

<p><i>"Il convient... de prendre des mesures d'urgence plus particulièrement ciblées sur les personnes et familles définies comme prioritaires par la loi (du 31 mai 1990), à savoir celles qui se trouvent sans aucun logement ou menacées d'expulsion sans relogement ou bien logées dans des taudis, des habitations insalubres, précaires ou de fortune." - Circulaire "LIENEMANN" du 23 novembre 1992.</i></p>	<p><i>"Il s'agit d'apporter au plus vite des solutions à la situation des familles sans logement décent." - Circulaire "CHARETTE" du 14 septembre 1993.</i></p>	<p><i>"Pour s'assurer que la mise en place et la réalisation de ce plan d'urgence apportent une réponse adaptée et durable, vous poursuivrez les objectifs suivants :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><i>- accueillir les personnes en difficulté se trouvant à la rue ou menacées d'y être SDF, familles expulsées, ménages en cours de séparation, femmes seules avec enfants, jeunes en errance..." - Circulaire "PERISSOL" du 28 juin 1995</i></li> </ul>
---	---	--

## Ils appellent à la même mobilisation des représentants locaux de l'Etat.

<p><i>"Les difficultés... appellent un effort tout particulier des pouvoirs publics." - Circulaire "LIENEMANN" du 23 novembre 1992.</i></p> <p><i>"Les bilans déjà réalisés révèlent des insuffisances et font ressortir la nécessité de maintenir une forte mobilisation pour que les objectifs fixés par la loi s'ancrent dans la réalité et que des améliorations tangibles soient apportées à des situations de logement que l'on doit considérer comme inacceptables". - Circulaire "LIENEMANN" du 11 mars 1993.</i></p>	<p><i>"La volonté politique (du gouvernement) doit trouver un relais sur le terrain. Je vous demande d'engager sans tarder une action vigoureuse." - Circulaire "CHARETTE" du 14 septembre 1993.</i></p> <p><i>"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" - Circulaire de programmation pour 1994.</i></p>	<p><i>"Seule la mobilisation conjointe de tous les services de l'Etat, des régions, des départements, des communes, des associations, des organismes constructeurs et des propriétaires institutionnels permettra d'atteindre (les) objectifs (du programme de 10 000 logements d'extrême urgence et de 10 000 logements d'insertion supplémentaires) destinés à l'hébergement de personnes se trouvant ou menacées de se retrouver à la rue dans l'attente d'une solution de logement ordinaire ou de logement d'insertion". - Circulaire "PERISSOL" du 8 juin 1995.</i></p>
---	--	---

## Ils en appellent aussi aux maires.

<p><i>Lettre de Marie-Noëlle LIENEMANN aux maires le 23 novembre 1992.</i></p>	<p><i>"Vous veillerez à associer davantage les communes à la définition des actions qui les concernent afin de faciliter leur mise en oeuvre ultérieure." - Circulaire "CHARETTE" du 14 septembre 1993.</i></p>	<p><i>Lettre conjointe de Pierre-André PERISSOL, Eric RAOULT et Xavier EMMANUELLI aux maires et aux présidents de conseil général le 28 juillet 1995.</i></p> <p><i>"Vous rencontrerez les élus locaux pour leur présenter les objectifs du Gouvernement et obtenir leur mobilisation" - Circulaire "PERISSOL" du 28 juin 1995.</i></p>
--	---	---

## Ils ont la même préoccupation de résultats quantifiables.

<p><i>"Votre objectif (dans le cadre de l'utilisation du contingent de réservation préfectoral) doit être de reloger (dans les communes) au moins deux (familles qui connaissent les situations les plus critiques) par tranche de 10 000 habitants." - Circulaires "LIENEMANN" du 23 novembre 1992 et du 11 mars 1993.</i></p>	<p><i>"L'objectif est de réaliser en 1994 20 000 logements très sociaux... L'effort budgétaire en ce sens doit vous conduire à doubler le nombre de logements très sociaux réalisés en 1994 par rapport à ceux réalisés en 1993." - Circulaire "CHARETTE" du 22 mars 1994.</i></p>	<p><i>"Ce plan comporte... un volet physique avec la création de 10 000 logements d'extrême urgence auxquels s'ajoutent par ailleurs 10 000 logements d'insertion" - Circulaire "PERISSOL" du 28 juin 1995.</i></p>
---	--	---

## Ils dégagent des moyens financiers toujours plus importants.

La progression des enveloppes budgétaires est nette au cours des années :

- Progression constante du nombre de PLA d'Insertion puis de PLA à financement Très Social budgétés, qui est passé de 10 000 à 30 000. Ce décompte, il faut en convenir, est à lire avec précaution du fait de mesures administratives successives qui ont intégré l'enveloppe PLA-I dans la ligne fongible, puis assimilé les PLA-A (prévus pour la construction de logements neufs) aux PLA-I (prévus originellement pour l'acquisition-amélioration de logements anciens) pour créer un outil financier unique, le PLA-TS, et du fait que le montant moyen de la subvention est en augmentation constante, ce qui laisse un doute sur les possibilités réelles d'atteindre les objectifs quantitatifs au vu des enveloppes budgétaires;

- Création d'une ligne spécifique de 100 millions de francs pour le logement temporaire (logements non ou difficilement finançables en PLA-TS) en 1993 portée à 500 millions de francs en 1995, encore que l'on puisse déplorer que cet effort ne soit pas poursuivi dans le budget 1996,

- Augmentation sensible de la dotation de l'Etat aux Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL), puisque ceux-ci passent de 150 millions de

francs en 1991 à 330 millions de francs en 1995, entraînant par là même des augmentations identiques de la dotation des conseils généraux.

Tableau récapitulatif des engagements de l'Etat de  
1991 à 1995.

	1991		1992		1993		1994		1995	
	LFI	LFR	LFI	LFR	LFI	LFR	LFI	LFR	LFI	LFR
PLA-I	10 000		10 000		10 000	3 000				
PLA-TS							20 000		20 000	10 000
Total	10 000		10 000		13 000		20 000		30 000	
H Urg						100 MF	100 MF		100 MF	400 MF
Total					100 MF		100 MF		500 MF	
FSL	150 MF		171 MF		177 MF		180 MF	20 MF	220 MF	110 MF
Total	150 MF		171 MF		177 MF		200 MF		330 MF	

*LFI* : Loi de finances initiale  
*LFR* : Loi de finances rectificative  
*PLA-I* : Nombre de "PLA d'Insertion"  
*PLA-TS* : Nombre de PLA à financement très social  
*H Urg* : Ligne budgétaire pour l'hébergement et le logement d'urgence  
*FSL* : Fonds de Solidarité pour le Logement

## DES AMELIORATIONS TECHNIQUES NOMBREUSES

Les Pouvoirs Publics n'en restent pas aux appels à la mobilisation et à la mise à disposition de moyens financiers. Tout en respectant la décentralisation et la responsabilité locale, ils prennent des mesures ou des dispositions qui apportent des améliorations sensibles aux fonctionnements des mécanismes locaux.

### Sur la programmation des PLA d'Insertion.

La circulaire du 14 septembre 1993 par exemple demande de "lier la programmation des opérations ordinaires réalisées en PLA-CDC, et éventuellement en PALULOS, à la réalisation des PLA d'Insertion à raison "d'environ 1 PLA d'Insertion pour 10 PLA classiques" et annonce que "pour la détermination des enveloppes régionales de ligne fongible en 1994, il sera tenu compte du niveau de consommation des PLA d'insertion". Cette perspective est reconduite pour la programmation 1995 des crédits de la ligne fongible PLA-PALULOS. Celle-ci précise même que "la nécessité d'offrir une

réponse très sociale aux besoins des familles les plus défavorisées a conduit à programmer, dans le budget national, *un PLA-TS pour 4 PLA* et demande aux préfets de veiller au respect de cette proposition dans chaque région et chaque département<sup>13</sup>.

### **Sur la simplification du montage des opérations.**

La multiplicité des financeurs constituant un obstacle réel au montage des opérations, un premier effort est demandé pour améliorer les conditions de ce montage en favorisant "en amont la concertation entre les différents financeurs"<sup>14</sup>, puis "en organisant la coordination de l'examen des projets"<sup>15</sup> puis "en négociant la mise en place de comités de financement"<sup>16</sup> destinés à "assurer la coordination de l'action des différents partenaires qui concourent au financement des logements très sociaux". A la fin de l'année 1994, près du tiers des départements s'était doté d'une instance de coordination entre financeurs selon des formules et des compositions diverses et variées<sup>17</sup>.

### **Sur l'attribution des logements HLM.**

Si les Protocoles d'Occupation du Patrimoine Social (POPS) n'ont pas rencontré le succès escompté par l'article 15 de la loi du 31 mai 1990<sup>18</sup> malgré leur relance en 1992<sup>19</sup>, d'autres formules de partenariat pour l'attribution des logements ont été mises en place. Il en va ainsi des Conférences communales ou intercommunales pour le logement pour certains de leurs aspects, et des accords ou contrats d'objectifs entre l'Etat et le mouvement HLM (Cf. la déclaration commune de février 1994 puis l'accord du 17 janvier 1995 par laquelle les organismes d'HLM s'engagent notamment à attribuer 20 000 logements supplémentaires aux personnes défavorisées ou sans abri, en supplément des attributions annuelles de logements aux personnes démunies dont le rythme est évalué à environ 150 000 logements.

---

<sup>13</sup> Cf. Circulaire du 23 décembre 1994 relative à la mise en oeuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'Etat en 1995.

<sup>14</sup> Cf. Circulaire du 11 mars 1993.

<sup>15</sup> Cf. Circulaire du 14 septembre 1993.

<sup>16</sup> Cf. Circulaire du 22 mars 1994.

<sup>17</sup> Cf. Bilan 1994 au CNH de la loi du 31 mai 1990.

<sup>18</sup> Au 1er juin 1995, 37 POPS avaient été signés dont 22 POPS couvrant un territoire communal et 15 POPS intercommunaux couvrant des territoires allant de 3 à 86 communes (Cf. bilan CNH 1994).

<sup>19</sup> Cf. Circulaire du 30 décembre 1992 relative à la politique d'attribution des logements sociaux.

## **Sur l'amélioration financière des outils destinés à développer l'offre de logements d'insertion.**

Par ailleurs, et sans prétendre à l'exhaustivité, on peut souligner le grand nombre de mesures améliorant les divers financements des logements d'insertion :

- Possibilité d'augmentation de la subvention PLA-TS à 25 % (au lieu de 20 %);
- Augmentation de la subvention OPAH pour les logements conventionnés;
- Création de la prime "ANAH sociale";
- Majoration forfaitaire des subventions de l'ANAH en cas de remise en location conventionnée de logements vacants;
- Possibilité d'exonération de la part communale de la Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties (TFPB);
- Prorogation des exonérations fiscales au-delà de la durée du premier bail;
- Relance des missions de Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale (M.O.U.S.), actuellement financées sur le FARIF pour la région Ile-de-France et sur le budget logement pour les autres régions, alors qu'elles l'étaient primitivement sur le Fonds Social Urbain (FSU).

## **Et dans d'autres domaines.**

- Clarification des cautionnements.
- Clarification du versement de l'allocation de logement en tiers-payant.
- Lancement d'un appel à propositions pour la construction de logements à loyer abordable intitulé "Un domicile pour les sans abri".
- Réflexion en cours sur le statut locatif des personnes logées dans des logements transitoires.

## **UN CONSENSUS SUR LES PRIORITES ET LES MOYENS.**

La similitude des propos, des objectifs et des méthodes employées au cours des années 1992 à 1995 a engagé les membres du Haut Comité à mener une première réflexion avant de confronter les décisions prises par les pouvoirs publics à ses propres propositions puis aux résultats et aux acquis.

1. Cette continuité de la politique spécifique menée en faveur du logement des personnes défavorisées montre qu'il existe un réel consensus national, au niveau des responsables politiques tout au moins.

2. Ce consensus politique dépasse aujourd'hui les clivages traditionnels, en tout cas tels qu'ils étaient apparus lors de la discussion de la loi au Parlement en 1989 et 1990. Il tient probablement d'une part à la perception d'une aggravation de la situation, d'autre part à la responsabilité morale dont les responsables politiques se sentent investis, enfin à l'urgente nécessité d'une lutte contre la "fracture" qui menace la cohésion sociale nationale.

3. Les mesures prises, notamment les priorités accordées et les financements dégagés, témoignent d'un réel engagement et d'une volonté fermement exprimée de la part des ministres du logement et des gouvernements successifs.

4. Ces mesures s'insèrent dans une même perspective, celle dégagée par la loi du 31 mai 1990, dont les trois piliers sont clairement exprimés : le développement de l'offre de logements d'insertion, la mobilisation des acteurs par la solidarité et l'action partenariale.

5. Toutes les mesures et les directives prises depuis 1990 se centrent sur des propositions d'outils juridiques et financiers et des appels à la mobilisation en essayant de convaincre les acteurs locaux, qu'ils soient responsables politiques locaux, représentants de l'Etat dans les départements ou militants associatifs engagés dans la lutte contre l'exclusion.

Cinq ans plus tard, malgré une volonté incontestable, un engagement et un travail intenses et l'éclosion d'une grande richesse d'initiatives locales, les perspectives ouvertes par la loi du 31 mai 1990 se heurtent à des limites.

On peut le constater à partir des résultats à la fois très importants et toujours insuffisants comme à partir des propositions du Haut Comité élaborées au cours des années précédentes.

## **DES EVOLUTIONS CEPENDANT SENSIBLES AU FIL DU TEMPS.**

Les mêmes constats, les mêmes analyses et les mêmes volontés d'offrir un logement aux personnes défavorisées conduisent à des mesures semblables, à des améliorations sensibles des dispositifs et à des appels constants à la mobilisation.

Pourtant deux évolutions nettes sont intervenues qui ont provoqué de fait une dispersion et un affaiblissement de l'action : une approche segmentée des problèmes et un recentrage sur l'hébergement d'urgence.

### **Une approche segmentée de la population en situation de précarité.**

La loi du 31 mai 1990 marquait une étape dans l'approche des solutions aux problèmes de l'accès au logement. Elle remettait en cause une approche sectorielle qui avait amené à proposer des produits et des financements particuliers correspondant à des besoins spécifiques de catégories de populations identifiées : foyers pour jeunes travailleurs, foyers pour travailleurs immigrés, résidences pour étudiants, habitations à loyer modéré pour les travailleurs salariés et leur famille, programmes sociaux de relogement pour les familles sans ressources, etc...dont le résultat avait été une compartimentation étanche des logements qui au fil du temps ne pouvait répondre ni à la multitude des handicaps liés à l'accès au logement, ni au développement des diverses précarités, ni aux nouvelles conditions de parcours résidentiels de plus en plus souvent chaotiques.

Dans le domaine plus général du logement social, la loi du 2 janvier 1977 portant réforme des aides au logement avait supprimé les différentes catégories de logements aidés<sup>20</sup> pour construire un outil unique adaptable, par l'intermédiaire de l'aide à la personne, aux différentes situations de ressources des locataires. De la même façon, la loi du 31 mai 1990 présentait deux produits uniques, l'un pour le logement social, l'autre pour le secteur privé, permettant de répondre à toutes les situations de précarité, les priorités

---

<sup>20</sup> LEN, LEPN, LOPOFA, LTS, PLR, PSR, HLMO, ILN, ILM.

d'emploi des financements étant arrêtées au niveau local, au plus près des réalités et des besoins dans le cadre du plan départemental d'action au niveau des bassins d'habitat.

Une disposition cependant, d'origine parlementaire, devenue l'article 26 de la loi du 31 mai 1990, est allée à l'encontre de cette volonté de prendre en compte de façon globale le problème des personnes en difficulté d'accès au logement. Cet article prévoit un schéma départemental spécifique pour l'accueil des gens du voyage. Partant d'une approche sectorielle des réponses à apporter, il crée une catégorie particulière de personnes et de familles, il affirme une première segmentation de la population précarisée, il annonce une évolution qui se développera au cours des années suivantes.

Au cours de la mise en place définitive des instruments issus de la loi du 31 mai 1990, une disposition marque à nouveau un écart avec la volonté initiale de cohérence territoriale en matière de logement des personnes défavorisées. La circulaire n°91-19 du 14 mai 1991 redéfinit les missions des Centres d'Hébergement et de Réadaptation Sociale (CHRS) et à cette occasion, au lieu de coordonner l'insertion sociale et l'insertion par le logement, demande d'élaborer des Schémas Départementaux d'Hébergement et de Réadaptation Sociale, indépendamment des Plans Départementaux d'Action pour le logement des Personnes Défavorisées créés par la loi du 31 mai 1990.

En 1994, à l'occasion du débat sur le texte qui deviendra la loi relative à l'habitat du 21 juillet 1994, une disposition, une nouvelle fois d'origine parlementaire, impose une approche particulière et sépare une catégorie de population de l'ensemble des familles en difficulté par l'élaboration de plans départementaux d'hébergement d'urgence des personnes sans abri. S'il est incontestable que *"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 aux valeurs républicaines"*<sup>21</sup>, il n'empêche que se produit un nouvel éclatement de l'action et que se manifeste une tendance à l'incohérence de l'action de l'Etat, même si localement, dans leur grande sagesse, les responsables locaux ont établi un lien de fait entre les différents plans départementaux d'action en cours

---

<sup>21</sup> Cf. Circulaire "VEIL-CHARETTE" du 3 août 1994.

## **Un recentrage sur l'hébergement d'urgence, déconnecté des plans départementaux d'action issus de la loi du 31 mai 1990.**

Face à l'urgence de situations dramatiques menant au décès de personnes sans abri, révélées par les vagues de froid et soulignées par une couverture médiatique importante, l'accueil d'urgence devient peu à peu une priorité gouvernementale, au détriment d'une action globale visant l'insertion par le logement.

Il ne s'agit en aucun cas d'opposer l'hébergement au logement. Toute la palette de solutions correspondant à la multitude des situations individuelles ou familiales est nécessaire. On ne peut cependant séparer les deux sous peine de perdre la cohérence de l'action entreprise.

Pourtant l'évolution est nette.

La circulaire du 23 novembre 1992 demande aux préfets *"de réunir avant l'hiver le comité départemental de l'habitat pour y débattre des mesures à prendre en matière d'hébergement d'urgence... Ces mesures devant bien entendu s'articuler avec les dispositions des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées."*

Un an plus tard la circulaire du 14 septembre 1993, demande d'examiner *"sans tarder si les capacités d'hébergement sont suffisantes pour l'accueil des sans-abri par grand froid et vous prendrez les mesures permettant de les adapter si nécessaire"* Le lien est effectué avec le plan pauvreté-précarité du ministère des affaires sociales, mais pas avec le plan départemental d'action issu de la loi de 1990

L'article 21 de la loi du 21 juillet 1994 mobilise les pouvoirs publics et les opérateurs sur le plan d'hébergement d'urgence.

Le plan exceptionnel de logements d'extrême urgence du 28 juin 1995, soutenu par la loi de finances rectificative du 3 août 1995 met l'accent sur la création de logements à occupation de courte durée et tend à effacer les limites entre l'hébergement et le logement, fût-il d'insertion.

Ces deux évolutions sensibles marquent, aux yeux des membres du Haut Comité, le fait que, sous la pression des événements et de la nécessaire réponse à l'urgence, et sans remettre en cause la bonne volonté certaine des auteurs de ces décisions, se perd peu à peu une des forces essentielles de la loi du 31 mai 1990 : la globalité de l'action.

## LES PROPOSITIONS DU HAUT COMITE ET LEUR PRISE EN COMPTE

Dans les rapports du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, créé par le décret du 22 décembre 1992, les propositions se rattachent à cette démarche comprenant mise à disposition d'outils juridiques et financiers et appels à l'implication et à la solidarité locales. Elles sont souvent d'ordre technique et visent des améliorations des dispositifs. Un certain nombre d'entre elles sont d'ailleurs retenues par les pouvoirs publics et mises en oeuvre.

### 1er rapport du Haut Comite

Propositions du Haut Comité en décembre 1993	Suites données
Objectif de 30 000 logements d'insertion dont 15 000 PLA-I	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Budget de 10 000 PLA-I puis 10 000 PLA-TS soit 20 000 PLA-TS pour 1994</li> <li>- Budget de 20 000 PLA-TS puis 10 000 PLA-TS et 10 000 Logements d'extrême urgence soit 30 000 PLA-TS et 10 000 LEU pour 1995.</li> <li>- Accord avec le mouvement HLM pour l'attribution de 20 000 logements HLM supplémentaires aux ménages à faibles ressources</li> <li>- Possibilité d'augmentation de la subvention PLA-TS à 25 %</li> </ul>

Propositions du Haut Comité en décembre 1993	Suites données
<p>Mobilisation du parc ancien, notamment:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Campagne auprès des propriétaires</li> <li>- Intermédiation associative</li> <li>- Développement du tiers payant</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prorogation des exonérations fiscales.</li> <li>- Mesures sur la transformation temporaire des bureaux en logements.</li> <li>- Augmentation de la subvention OPAH dans certains cas (40 %) pour les logements conventionnés.</li> <li>- Création de la subvention dite "ANAH Sociale" à 70 % mais avec un plafond très bas.</li> <li>- Majoration forfaitaire des primes de l'ANAH en cas de remise en location de logements vacants.</li> <li>- Sans suite</li> <li>- Extension des dispositions actuelles aux CCAS et certains organismes</li> <li>- Possibilité pour les associations d'acquiescer des logements HLM en vue de la location (art 27 L du 21-07-94)</li> <li>- Oui, art 22 de la loi du 21-07-94</li> </ul>
<p>Promotion du bail à réhabilitation notamment</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- exonération de la valeur ajoutée au terme du bail</li> <li>- prime à la conclusion du bail</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sans suite,</li> <li>- Prime accordée aux organismes d'HLM (Circulaire du 27-04-94)</li> </ul>
<p>Intervention autoritaire de l'Etat lorsque le partenariat local est défaillant</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sans suite</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mise en place d'un service unique pour la prévention des expulsions et la relogement des familles dans chaque préfecture</li> <li>- Regroupement des moyens budgétaires des Ministères du logement et de l'intérieur pour la prévention des expulsions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Circulaire interministérielle du 26 août 1994 relative à la prévention des expulsions et à l'exécution des décisions de justice</li> <li>- Etude du Préfet FONTENAIST sur la faisabilité d'un service unique dans chaque département. Puis sans suite.</li> <li>- Sans suite</li> </ul>
<p>Actualisation des aides à la personne</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pas d'actualisation en 1993</li> <li>- Faible augmentation en 1994 et diverses mesures contestables (suppression du premier mois notamment)</li> </ul>
<p>Généralisation et pérennisation de l'accompagnement social</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Augmentation de la dotation de l'Etat aux FSL pour développer prioritairement l'accompagnement social en 1994 et 1995, mais sans consigne suffisamment claire aux gestionnaires des FSL</li> </ul>

Propositions du Haut Comité en décembre 1993	Suites données
---	----------------

Organisation d'un plan Hébergement Grand Froid volet du Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Plan Pauvreté Précarité (Accueil d'hiver) du 3 novembre 1993</i></li> <li>- <i>Elaboration de plans pour l'hébergement d'urgence des personnes sans abri (art 21 Loi 21-07-94, circ du 03-08-94)</i></li> <li>- <i>Plan Pauvreté du 14-10-94</i></li> <li>- <i>Plan d'Accueil et d'Hébergement d'Urgence du 15-10-95</i></li> </ul>
Liaison des dotations des crédits publics (ligne foncible) à la consommation des PLA-I	- <i>Oui. Circulaires de programmation pour 1994 et 1995</i>

\* \* \* \* \*

## 2ème rapport du Haut Comité

<b>PROPOSITIONS du HAUT COMITE en Décembre 1994</b>	<b>Suites données</b>
<u>Proposition 1 :</u> - Généralisation du conventionnement du parc privé - Recentrage des aides de l'ANAH sur les seuls logements conventionnés	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Sans suite</i></li> <li>- <i>Sans suite</i></li> </ul>
<u>Proposition 2 :</u> - Suppression de l'exonération systématique de la taxe d'habitation pour les logements vacants - Soutien sous forme de prime à la remise en location des logements vacants	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Sans suite</i></li> <li>- <i>Majoration sous forme de prime forfaitaire des subventions de l'ANAH en cas de remise en location de logements vacants.</i></li> </ul>
<u>Proposition 3.1 :</u> - Clarification de la sortie fiscale du bail à réhabilitation	- <i>Demande d'étude au Premier ministre par le Ministre du logement - puis sans suite.</i>
<u>Proposition 3.2 :</u> - Prime au propriétaire contractant un bail à réhabilitation	- <i>Demande d'étude au Premier ministre par le Ministre du logement - puis sans suite</i>

<p style="text-align: center;">PROPOSITIONS du HAUT COMITE en Décembre 1994</p>	<p style="text-align: center;">Suites données</p>
<p><u>Proposition 4.1 :</u> - Solvabilisation des jeunes non-indépendants et non-logés par récupération fiscale sur les ressources des parents des étudiants aisés</p>	<p>- <i>Sans suite après un débat au Parlement en octobre 1995. Pourrait être revu dans le cadre du statut de l'étudiant</i></p>
<p><u>Proposition 5.1 :</u> - Réalisation des schémas d'accueil pour les gens du voyage et des personnes en déplacement - Rattachement de ces schémas aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées</p>	<p>- <i>Décret annoncé pour préciser les responsabilités de chacun, puis sans suite</i> - <i>Décret annoncé puis sans suite</i></p>
<p><u>Proposition 5.2 :</u> - Ouverture aux préfets d'un droit de réquisition temporaire de terrains pour l'accueil des rassemblements importants des gens du voyage</p>	<p>- <i>Décret annoncé puis sans suite</i></p>
<p><u>Proposition 6.1 :</u> - Pérennité de l'accompagnement social</p>	<p>- <i>Majoration de la dotation de l'Etat aux FSL en 1994 puis en 1995 - mais absence de directives précises aux gestionnaires des FSL pour l'utilisation de ces majorations à l'accompagnement social.</i></p>
<p><u>Proposition 6.2 :</u> - Développement de lieux d'insertion et de promotion familiale, sociale et culturelle</p>	<p>- <i>Sans suite</i></p>
<p><u>Proposition 7 :</u> - Elaboration de Programmes Locaux de l'Habitat d'Insertion dans chaque bassin d'habitat</p>	<p>- <i>Décret annoncé pour insérer un volet "logement d'insertion" aux PLH se traduisant par le décret du 09-05-95 pris en application de l'art L 127-1 du CCH permettant un dépassement du COS pour la construction de logements locatifs sociaux</i></p>
<p><u>Proposition 8 :</u> - Publication des données statistiques des C.A.F. par commune et par patrimoine</p>	<p>- <i>Demande d'étude du Premier ministre au Ministre du logement (audience du 5 septembre 1995)</i></p>
<p><u>Proposition 9 :</u> - Compensation budgétaire aux dépenses des communes en matière de logement d'insertion</p>	<p>- <i>Sans suite</i></p>
<p><u>Proposition 10.1 :</u> - Justification des refus des commissions d'attribution - Examen des dossiers refusés dans le cadre des POPS ou des Conférences communales</p>	<p>- <i>Sans suite</i>  - <i>Sans suite</i></p>

<p style="text-align: center;">PROPOSITIONS du HAUT COMITE en Décembre 1994</p>	<p style="text-align: center;">Suites données</p>
<p><u>Proposition 10.2 :</u> - Généralisation des bourses d'échange de logement</p>	<p>- <i>Projet de bilan du fonctionnement des bourses d'échange annoncé puis sans suite</i></p>
<p><u>Proposition 10.3 :</u> - Reconduction de l'accord Etat/HLM sur les attributions - Transmission des évaluations et bilans aux CDH et CDI</p>	<p>- <i>Accord conclu entre l'Etat et l'UNFOHLM le 17 janvier 1995</i> - <i>sans suite</i></p>
<p><u>Proposition 11.1 :</u> - Publication des patrimoines publics et parapublics</p>	<p>- <i>Demande d'étude au Premier ministre par le Ministre du logement - puis sans suite</i></p>
<p><u>Proposition 11.2 :</u> - Modernisation des dispositions relatives à la réquisition des logements vides</p>	<p>- <i>Utilisation des procédures de réquisition en l'état de la réglementation en janvier 1995 (48 logements réquisitionnés) et en septembre 1995 (500 logements annoncés)</i></p>
<p><u>Proposition 12 :</u> - Création d'une Délégation Interministérielle à l'Insertion par le Logement</p>	<p>- <i>Création d'un Comité National de Suivi du Plan Exceptionnel de logements d'extrême urgence et de logements d'insertion</i></p>
<p><u>Proposition 13.1 :</u> - Unification des différents plans et schémas départementaux</p>	<p>- <i>Etude de la faisabilité opérationnelle du regroupement de ces plans et schémas au niveau départemental et au niveau communal ou des bassins d'habitat - puis sans suite.</i></p>
<p><u>Proposition 13.2 :</u> - Homogénéisation des évaluations des plans départementaux afin de préparer une évaluation nationale</p>	<p>- <i>Instruction ministérielle pour l'homogénéisation et l'amélioration des plans annoncée puis sans suite</i></p>
<p><u>Proposition 14 :</u> - Renégociation des Plans départementaux en cours</p>	<p>- <i>Instruction ministérielle pour la renégociation des plans en cours lors de leurs échéances respectives annoncée puis sans suite</i></p>
<p><u>Proposition 15 :</u> - Création de cellules opérationnelles pour le droit au logement auprès de chaque préfet</p>	<p>- <i>Mission donnée au Préfet FONTENAIST d'étudier l'organisation des services locaux, la généralisation des expériences innovantes, l'information et la formation des agents de l'Etat. Remis du rapport le 14 avril 1995. - puis sans suite.</i></p>
<p><u>Proposition 16 :</u> - Utilisation vigoureuse des outils de l'Etat en cas de défaillance du partenariat local</p>	<p>- <i>Sans suite</i></p>

PROPOSITIONS du HAUT COMITE en Décembre 1994	Suites données
<u>Proposition 17 :</u> - Redéploiement de la DGF et de la DSU	- <i>Demande d'étude au Premier ministre par le Ministre du logement</i>
<u>Proposition 18 :</u> - Organisation de l'intervention directe de l'Etat lorsque le partenariat est défaillant.	- <i>Sans suite</i>

\* \* \* \* \*

Il est aisé de constater à la lecture de ces tableaux que ces propositions relèvent de deux catégories.

Un premier ensemble de propositions a été pris en compte par les pouvoirs publics et a fait l'objet de mesures ou de directives. Ce sont celles qui dépendent principalement de la volonté du pouvoir exécutif - national ou local - ou des organismes qui lui sont proches - comme l'ANAH par exemple - ou qui dépendent de son pouvoir direct de négociation avec les partenaires professionnels - accords avec les organismes d'HLM par exemple ou les partenaires sociaux de la Participation des Employeurs à l'effort de construction - même si, il faut le reconnaître et le souligner, un certain nombre d'entre elles, ont dû être débattues et votées par le Parlement - les dispositions budgétaires ou d'ordre législatif - notamment :

- l'augmentation de l'enveloppe des PLA-I et PLA-TS;
- l'augmentation des dotations aux FSL;
- la prorogation ou l'extension des exonérations fiscales;
- la majoration des aides de l'ANAH;
- l'extension de la médiation associative;
- la reconduction et le développement des plans annuels "pauvreté-précarité";
- la liaison, dans la programmation annuelle, des dotations de crédits publics (la ligne fongible) à la consommation des PLA-I ou des PLA-TS au cours des années précédentes;
- la recommandation de mise en place de coordinations locales de l'action.

Toutes ces mesures, sans oublier les initiatives prises en dehors des propositions émises par le Haut Comité et évoquées par ailleurs, ont en commun :

- de dépendre de la seule volonté du pouvoir exécutif ;
- d'être d'ordre technique, financier ou juridique;
- de révéler un engagement fort des responsables de l'action publique;
- de relever de l'objectif de lutte contre la "fracture sociale" partagé par les responsables politiques nationaux, un certain nombre de responsables politiques locaux et les responsables nationaux de la "société civile", personnalités du monde associatif ou religieux notamment.

Ces dispositions ou ces directives ont été largement relayées par des appels à la solidarité auprès des décideurs locaux ou des injonctions de mobilisation auprès des représentants de l'Etat dans les départements.

En revanche un deuxième ensemble de propositions n'a pas connu de prolongement :

- la remise en cause de la non-soumission des logements vacants à la taxe d'habitation;
- le recentrage des aides de l'ANAH sur les seuls logements conventionnés;
- le développement de lieux d'insertion et de promotion familiale, sociale et culturelle;
- l'unification des différents plans et schémas départementaux d'action;
- la création de cellules opérationnelles du droit au logement auprès des préfets;
- l'ouverture aux préfets d'un droit de réquisition temporaire pour l'accueil des rassemblements importants des gens du voyage;
- la justification des refus des commissions d'attribution et l'examen des dossiers refusés dans le cadre des POPS ou des Conférences communales du logement;
- le regroupement des services et des moyens budgétaires relevant de plusieurs ministères (Logement, Intérieur, Affaires sociales notamment);
- le redéploiement de la Dotation Globale de Fonctionnement pour permettre à l'Etat de compenser les dépenses des communes en matière de logement d'insertion;
- l'intervention directe de l'Etat en cas de défaillance locale.

Ces propositions "sans suite" ont été pour la plupart étudiées par les services administratifs ou par des personnalités missionnées à cet effet - le Haut Comité regrette à ce propos de ne pas avoir eu connaissance du résultat de ces études, sauf en ce qui concerne l'étude du Préfet FONTENAIST sur la création de cellules opérationnelles locales dont les conclusions ont été reprises par le Premier ministre. Elles ont en commun de présenter des remises en cause profondes d'orientations ou d'équilibres politiques.

On peut penser que les réorientations nécessaires qu'elles impliquaient nécessitent un temps de réflexion et de débat relativement long, incompatible avec les calendriers politiques de l'année 1995. Ce n'est pourtant probablement pas la seule explication.

Les propositions de recentrage des aides de l'ANAH sur les seuls logements conventionnés et de développement de lieux d'insertion et de promotion familiale sont relativement simples à mettre en place, encore qu'elles nécessitent une nouvelle conception de l'aide sociale au logement voire une redéfinition de l'aide publique à l'amélioration des logements du parc privé distribuée par l'ANAH.

L'unification des différents plans et schémas départementaux ne dépend pas entièrement du pouvoir exécutif. Les deux mesures les plus importantes remettant en cause une approche globale de la politique du logement des personnes défavorisées, un traitement particulier de l'accueil des gens du voyage et une politique particulière pour les sans abri, proviennent d'initiatives parlementaires. Seuls les représentants de la nation peuvent les modifier, bien évidemment, encore que ce qu'a fait une loi, une autre loi peut le défaire. Il est possible cependant, et peut-être probable, que le blocage constaté soit en fait le révélateur de deux conceptions fondamentales qui traversent et partagent la société française. L'une d'approche verticale, analysant la population comme une juxtaposition de segments dont les problèmes doivent être traités séparément; l'autre, d'approche transversale, concevant la société comme un ensemble dont il faut traiter les différents problèmes selon une ligne commune.

Les autres propositions touchent en fait à des fondements de l'organisation des pouvoirs : l'organisation administrative de l'Etat reproduit les cloisons étanches qui séparent les différents ministères et leurs services déconcentrés, et l'organisation des centres de décision décentralisés que sont les collectivités territoriales, les organismes financeurs et les organismes constructeurs.

Les dispositifs mis en place par la loi du 31 mai 1990 se heurtent au fonctionnement des institutions.

Affirmer le droit au logement, comme l'a fait la loi du 6 juillet 1989, affirmer que "garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation" sont des avancées extrêmement importantes sans lesquelles l'action pour le logement n'aurait guère d'appui pour progresser.

Le droit au logement et le devoir de solidarité peuvent faire éclore de nombreuses initiatives, libérer les générosités et donner un toit à une grande

partie de la population démunie. Mais l'obligation de résultat et le droit de recours sont nécessaires pour que l'on puisse changer d'échelle et assurer un logement à tous.

Une approche quantitative des résultats obtenus depuis 5 ans le montre aussi.

## **MOBILISATION ET RESULTATS**

La responsabilité de l'action, de ses priorités et des dispositifs et des moyens à mettre en oeuvre ayant été clairement déléguée par la loi du 31 mai 1990 au niveau du département, sous le co-pilotage du président du conseil général et du préfet, la caractéristique principale de la mobilisation locale est d'être très diverse, et il n'est guère possible d'en dresser un tableau général. Les rapports annuels de la Direction de l'Habitat pour le Conseil National de l'Habitat ainsi que diverses études sur des sujets particuliers permettent cependant d'avoir une vision globale de cette mobilisation et d'en quantifier les résultats.

### **LA MOBILISATION SUR LE TERRAIN**

Le bilan du Conseil National de l'Habitat pour 1993 qui portait sur les années 1992 et 1993, avait montré un certain nombre d'avancées et confirmé un certain nombre d'obstacles. Plusieurs observations importantes pouvaient être dégagées de ce rapport :

- Tous les départements avaient élaboré un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées;

- Si les objectifs de ces plans n'étaient pas toujours très clairement affichés, cela était dû à plusieurs raisons, notamment la difficulté à connaître et recueillir les besoins en logement, l'absence d'outils locaux adaptés à cette connaissance, la difficulté à cerner la notion de "personne défavorisée" et la grande variété des critères retenus pour définir les priorités de l'action;

- Le pilotage politique des plans s'était affaibli après la période de démarrage, c'est-à-dire la période d'élaboration et de signature du plan entre le préfet et le président du conseil général;

- Les services de l'Etat et ceux du conseil général avaient souvent appris à travailler en commun sur le sujet, mais en revanche l'engagement des autres partenaires était resté d'un niveau limité, notamment parce que les 2 copilotes ne partageaient pas leurs prérogatives;

- Les communes étaient sur la voie d'une meilleure implication dans l'action;

- Les organismes d'HLM étaient souvent limités à un rôle de simple opérateur;

- Les associations étaient très actives mais elles estimaient leurs compétences sous-évaluées, sous-utilisées et elles se sentaient écartées de la mise en oeuvre des plans.

La conclusion en était que, face à des besoins ayant tendance à augmenter, les dispositifs mis en place par la loi du 31 mai 1990 avaient permis d'élaborer des réponses positives et contribué à loger ou à maintenir dans un logement de très nombreuses personnes auxquelles les mécanismes de droit commun n'apportaient pas de solution. Elle insistait aussi sur le fait que des gisements de progrès existaient dans tous les secteurs de l'action, mais que, *"en définitive, seule la poursuite d'une forte mobilisation de tous (pouvait) permettre de consolider et d'amplifier les progrès accomplis pour loger les personnes les plus en difficulté"*.

Cette nécessité d'amplification de la mobilisation déclarée en juin 1994, faisait bien écho aux directives du ministre délégué au logement en 1992 (*"il faut faire plus et plus vite"*), du ministre du logement en septembre 1993 (*"il faut agir vite et fort et refuser toute résignation"*) puis aux conclusions du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées en décembre 1993 (*"mobilisation de tous et action d'ensemble déterminée donneront toute leur efficacité aux dispositions de la loi"*).

Indépendamment du bilan du Conseil National de l'Habitat, un programme de recherches sur les conditions d'élaboration des plans départementaux d'action a été lancé conjointement en 1992 par la Direction de

l'Habitat et de la Construction et le Plan Construction et Architecture. La synthèse en a été publiée en mai 1995<sup>22</sup>. Elle dégage plusieurs observations :

- La mobilisation a été inégale selon que des actions ont été menées localement en direction du logement des personnes défavorisées avant 1990 ou non;
- L'élaboration des plans départementaux a souvent engendré des conflits entre les représentants de l'Etat et les départements, sur la base d'une rivalité des compétences et des responsabilités issues de la décentralisation;
- Il apparaît que les plans reposent souvent sur un nombre restreint de personnes qui s'investissent personnellement fortement, que leurs dispositifs administratifs et techniques sont souvent performants, mais que leur portage politique est insuffisant;
- Les plans départementaux ne surmontent guère l'enchevêtrement des dispositifs ni ne combattent véritablement la création ou le maintien de filières d'accès au logement, car l'action repose en fait sur des logiques d'acteur;
- Il y a risque de contradiction entre plusieurs demandes : on demande à l'Etat de mener une politique locale territorialisée cohérente alors qu'il ne parle pas d'une seule voix (Préfecture, DDE, DDASS) et que l'Etat "central" poursuit son approche sectorielle tant en financements et outils juridiques qu'en négociation avec les partenaires.

Diversité des dispositifs, générosité des personnes, conflits de compétences, difficultés du portage politique dus à l'absence d'objectifs clairs et partagés, cette étude très fouillée confirme en d'autres termes ce qui avait été exprimé tant par les associations que par le bilan du CNH. Elle ouvre aussi d'autres pistes de réflexion.

Le bilan du Conseil National de l'Habitat pour 1994 <sup>23</sup> fait apparaître un certain nombre d'améliorations et de précisions par rapport à la période de leur mise en place :

- Les plans départementaux d'action ont souvent perfectionné leurs dispositifs de connaissance de la situation des personnes défavorisées et de leurs besoins;

---

<sup>22</sup> "Loger les personnes défavorisées : une politique publique sous le regard des chercheurs" sous la direction de René BALLAIN et Francine BENGUIGUI - La Documentation Française - mai 1995.

<sup>23</sup> Cf. Bilan de la loi du 31 mai 1990 pour l'année 1994 présenté au Conseil National de l'Habitat par la Direction de l'Habitat et de la Construction le 6 décembre 1995.

- La plupart des responsables départementaux ont souvent procédé à une évaluation de leur action, ou sont en train de la conduire, souvent en faisant appel à une aide extérieure; ces évaluations sont le moyen de relancer le débat local autour des plans, voire de devenir de "véritables moteurs des plans";

- Leur réflexion est engagée en ce qui concerne la notion de "personne défavorisée", de clarification des objectifs, de définition de priorités essentielles encore que cette réflexion doive être poursuivie et menée à son terme;

- L'information commence à se développer, tant auprès des partenaires du plan ou des acteurs institutionnels que sous forme d'information préventive;

- L'articulation entre le plan départemental d'action et la gestion des contingents préfectoraux revitalisés commence à se mettre en place de façon systématique (encore que la portée de ces contingents soit limitée puisqu'il apparaît que dans près d'un tiers des départements les préfets n'utilisent pas leur contingent);

- Des orientations nouvelles apparaissent de façon très variée, comme la recherche de la participation des bailleurs privés au FSL, le montage de bureaux d'accueil au relogement ou de bureaux d'accès au logement (bien qu'encore rares), la mise en place de suivis de l'offre de logements PLA-TS ou PST produite, la mise en place de "cellules de recours" ou de "commissions de cas difficiles", la désignation de chefs de projet ou de chargés de mission du plan pour effectuer un suivi permanent ou la coordination du plan, le développement d'actions pour les accédants en difficulté, le développement d'un mode de gestion locative adaptée, des expérimentations d'auto réhabilitations ou d'accession très sociale à la propriété...

- La territorialisation des dispositifs de traitement des situations entre peu à peu dans les faits sous forme notamment de commissions déconcentrées,

Le bilan du CNH fait apparaître aussi que les difficultés rencontrées par les plans départementaux d'action tiennent davantage à la croissance d'un flux continu de situations difficiles qu'à un défaut éventuel de réponses locales, et que les solutions sont en fait déterminées par l'offre réelle de logement.

Ainsi peut-on constater que loin de se résumer à un dispositif unique issu d'une recommandation nationale plaqué sans réflexion locale sur un territoire donné, la mobilisation s'ancre dans les contextes locaux, affine les analyses et les objectifs, adapte les solutions aux réalités du terrain.

Pour autant, malgré ces améliorations, les résultats sont-ils à la hauteur des besoins ? Une rapide présentation quantitative y répond par la négative.

## RESULTATS CHIFFRES

Sans dresser un bilan quantitatif présenté par ailleurs<sup>24</sup>, et duquel le Haut Comité tire ses informations, il est souhaitable cependant de bien mesurer quelques résultats concernant les dispositifs et outils essentiels de la loi du 31 mai 1990 : Fonds de Solidarité pour le Logement, Accompagnement Social Lié au Logement, nombre de logements d'insertion financés dans le parc public et dans le parc privé.

### LES FONDS DE SOLIDARITE POUR LE LOGEMENT (FSL)

Les ressources globales de l'ensemble des FSL sont en hausse sensible, du fait notamment des augmentations, parfois très importantes, de la dotation de l'Etat (+ 14 % en 1992, + 3,5 % en 1993, + 16,9 % en 1994, +59,4 % en 1995) qui entraînent de par la loi des augmentations équivalentes des dotations des conseils généraux. Il montre aussi l'implication progressive et constante des Caisses d'allocations familiales, des communes et des organismes d'HLM. On peut craindre cependant une baisse de la dotation de l'Etat en 1996, qui risque de briser l'élan engagé des FSL.

Leur budget passe de 510 millions de francs en 1991, année de leur mise en place, à 1 398 millions de francs en 1994.

	1991	1992	1993	1994	1995
Budget total	510 MF	1 021 MF	1 159 MF	1 398 MF	
dont					

<sup>24</sup> Cf. Bilan de la loi du 31 mai 1990 présenté au Conseil National de l'Habitat par la Direction de l'Habitat et de la Construction le 6 décembre 1995.

Dotation Etat	150 MF	171 MF	177 MF	207 MF	330 MF
Dotation conseils généraux	164 MF	187 MF	182 MF	210 MF	
CAF	31 MF	33 MF	36 MF	59 MF	
Communes	11 MF	24 MF	26 MF	31 MF	
HLM	18 MF	29 MF	26 MF	38 MF	
Reports		365 MF	489 MF	579 MF	
Retours de prêts		171 MF	167 MF	249 MF	

graphique n° 1

## LES DEPENSES DES F.S.L.

Les dépenses des F.S.L. sont elles aussi en augmentation, passant de 100 millions de francs en 1991 à 845 millions de francs en 1994.

Elles présentent toutefois des disparités importantes dans la répartition entre les aides au maintien dans les lieux et les aides à l'accès au logement. A titre d'exemples un FSL utilisait, en 1994, 82,8 % de ses dépenses d'aides à l'aide au maintien dans les lieux, c'est-à-dire au remboursement des impayés de loyer tandis qu'un autre y consacrait 5,6 % seulement. Un troisième F.S.L. employait 73,3 % de ses dépenses d'aides à l'accès au logement, un autre 4,2 % seulement.

Commencent à se percevoir également dans plus de la moitié des départements (58 au moins) la mise en jeu des garanties accordées, l'un d'eux y ayant consacré 16,8 % du montant total de ses aides.

	1991	1992	1993	1994
	année de mise en place			
Total dépenses	100 MF	505 MF	743 MF	845 MF
Gestion et fonctionnement		7,4 %	7,8 %	9,0 %
Maintien dans les lieux	63 %	51,4 %	41,8 %	40,0 %
Aide à l'accès à un logement	20 %	22,4 %	27,6 %	29,2 %
Paiement garanties		1,2 %	1,4 %	2,1 %
ASLL (Acc Social lié au Logement	17 %	16,1 %	17,5 %	17,4 %

graphique 2

## LE NOMBRE DE PERSONNES AIDEES PAR LES F.S.L.

Le nombre de personnes aidées par les F.S.L. est lui aussi, bien évidemment, en augmentation constante. Selon les priorités propres à chaque plan départemental d'action et à chaque F.S.L., comme on l'a vu à propos des diversités d'enveloppes financières consacrées aux différentes actions, le nombre de personnes aidées dans tel ou tel domaine varie d'un département à l'autre. Le bilan du CNH note toutefois une évolution vers une meilleure adaptation des aides aux situations particulières des ménages en même temps qu'un durcissement des règles adoptées par les partenaires locaux, souvent pour des raisons de politique d'économie.

**Cela risque fort d'entraîner une restriction de l'accès aux aides du FSL, voire une exclusion de certaines populations.**

	1992	1993	1994
Total personnes aidées	80 500	111 000	141 900
dont			
Maintien dans les lieux	42 000	48 000	53 800
Accès au logement	38 500	63 000	88 100
Aides à l'installation	33 000	56 400	82 850
Garantie de loyer	12 600	19 000	27 850

*(Ces chiffres ne sont pas cumulables car une famille peut avoir reçu plusieurs aides différentes).*

graphique 3

## **L'ASLL (Accompagnement Social Lié au Logement)**

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..."* en un mot *"d'acquérir une culture de l'habitat"*.

Pour les familles qui cumulent les handicaps et les précarités, cet accompagnement 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. Il 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.

La part globale des Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) consacrée à l'Accompagnement Social Lié au Logement (ASLL) est très variable selon les départements.

Si l'on sait, pour 1994, que 125 millions de francs ont été consacrés à l'ASLL par les F.S.L., que cet accompagnement social a concerné 36 247 familles (pour ce qui concerne les missions individuelles), que sa durée moyenne est de 7 mois et que son coût moyen est de 5 416 francs, cela ne reflète que très partiellement la réalité qui est extrêmement diverse. En effet la mission d'accompagnement social dure de 2 mois à 12 mois et plus, elle est estimée de 20 heures (pour un suivi "léger") à environ 90 heures (pour un suivi "lourd") et son coût moyen départemental va de 600 F à 10 000 F.

En revanche il est intéressant de noter que 711 organismes ont été subventionnés pour mener des actions d'ASLL.

En 1994	en nombre d'organismes	en nombre de ménages	en montants de crédits	en nombre de départements
des associations	82,1 %	77,2 %	88,0 %	89
des organismes d'HLM	5,9 %	5,3 %	4,4 %	17
des CCAS	6,5 %	5,6 %	2,7 %	22
des CAF et des CMSA	3,1 %	3,6 %	1,9 %	18
des services sociaux de conseils généraux	2,4 %	8,3 %	3,0 %	17

Point d'achoppement entre les partenaires, 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 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.

### **LES PLA-TS ("Prêts locatifs aidés à financement très social")**

La production de PLA-I (prêts locatifs aidés pour l'acquisition-amélioration de logements sans obligation de travaux) plafonne entre 7 et 8000 logements, malgré les vives recommandations et directives ministérielles de programmation. Même en intégrant les 1500 PLA-Adaptés (pour la construction de logements neufs) annuels de la période 1992/1993, le nombre de PLA-TS atteint à peine le nombre de 40 000 logements d'insertion créés en 5 ans.

	PLA-I				PLA-TS
	1990	1991	1992	1993	1994*
Nbre de logts financés	5 075	6 334	7 016	6 908	7 742
Montant enveloppe subvention	229 MF	358 MF	408 MF	426 MF	782 MF
Montant subvention/logement	45,1 KF	56,5 KF	58,1 KF	61,7 KF	70,6 KF

\* En 1994, les 11 078 PLA-TS se décomposaient en 7 742 PLA acquisition-amélioration sans obligation de travaux (les anciens PLA-I) et 3 336 opérations de construction neuve.

graphique 4

Ce résultat est loin d'être négligeable. Il est même à souligner et à saluer. On sait l'énergie "militante" qu'il est nécessaire de déployer et combien est difficile l'apprentissage de l'action partenariale locale pour établir un dossier de financement et réussir ces logements.

Ce résultat devrait être probablement plus élevé en 1995, après la mise en oeuvre du "plan d'urgence pour le logement des plus démunis" arrêté en juin 1995 et financé sur la loi de finances rectificative du 2 août 1995 qui prévoit le financement de 10 000 logements d'extrême urgence et de 10 000 logements d'insertion supplémentaires.

Cependant on peut s'interroger sur les raisons pour lesquelles les objectifs annoncés chaque année ne sont pas atteints. Les circulaires de programmation sont-elles appliquées partout, et surtout dans toutes les communes ? Ne risque-t-on pas d'arriver rapidement à saturation en matière d'acquisition-amélioration sans obligation de travaux (PLA-I) du fait que toutes les "bonnes opérations" bien localisées, peu onéreuses et dont le propriétaire est aisé à convaincre, ont été réalisées au cours des 5 années précédentes ? Les opérations ne sont-elles pas plus onéreuses que ne le prévoit la ligne budgétaire - en 1994, 82 % des crédits ont été consommés alors que l'objectif de 20 000 PLA-TS n'a été atteint qu'à 55 % - et les collectivités territoriales ne sont-elles pas obligées de compléter les plans de financement ?

## LES PST (Programmes Sociaux Thématiques) de l'ANAH.

Il apparaît là aussi que la transformation de logements anciens en logements d'insertion semble avoir atteint un plafond, malgré les efforts importants déployés par les services de l'ANAH dans le secteur locatif privé. 14 400 logements ont donc été créés par l'intermédiaire de ce dispositif.

	1990	1991	1992	1993	1994
Nbre de logements créés	800	2 800	3 300	3 900	3 600
Total des subventions	40 MF	175 MF	264 MF	323 MF	312 MF

graphique 5

## LES BAUX A REHABILITATION

Le nombre de baux à réhabilitation continue à progresser, mais dans des proportions sans commune mesure avec les autres dispositifs.

	1991	1992	1993	1994
Nombre d'opérations	22	74	55	69
Nombre de logements	68	231	126	279
Nombre de départements concernés	13	28	24	26

Force est de reconnaître que les baux à réhabilitation, malgré l'intérêt qu'ils représentaient lors de leur création, n'ont pas rencontré l'écho espéré.

## LES AUTRES DISPOSITIFS

### \* La Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale (MOUS).

En 1994, 158 missions de maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale étaient répertoriées dans 70 départements. Elles étaient très diversifiées dans leur approche, leurs objectifs et leur mise en oeuvre : recherche de solutions de relogement, prospection immobilière, aides au montage technico-financier d'opérations particulières, accompagnement social lié à des populations spécifiques, etc...

Toutes les MOUS n'ont pas pour objet la création de logements. On peut noter cependant que, grâce à au financement de ces missions, 4 930 logements ont été réalisés ou ménages relogés.

Il est à noter que les missions MOUS ont été relancées par la circulaire du 3 août 1995 et une dotation complémentaire de 10 millions de francs.

### \* La sous-location

Dans 71 départements sur 86 recensés, il existe des organismes pratiquant la sous-location (associations ou CCAS). Cela correspond (sur 52 départements) à 2 660 logements répertoriés en 1994.

**\* Les Protocoles d'Occupation du Patrimoine Social (POPS).**

Au 1er juin 1995, 37 POPS étaient en cours d'application et 5 en cours d'élaboration. 22 d'entre eux étaient des POPS communaux et 15 intercommunaux, regroupant 296 communes.

**\* L'objectif national d'attribution de 20 000 logements HLM supplémentaires à des personnes à faibles ressources.**

Il apparaît que cet objectif, reconduit solennellement en janvier 1995, a été globalement respecté, malgré quelques réticences locales, et le fait que, comme l'avait craint le Haut Comité dans son rapport pour 1994, cet effort des organismes d'HLM a concerné davantage les personnes dont la caractéristique principale est la faiblesse des ressources que les personnes défavorisées, c'est-à-dire celles qui présentent un cumul de handicaps pour l'accès au logement.

## **CHANGER D'ECHELLE OU CHANGER DE METHODE ?**

Tous les résultats précités montrent l'existence de volontés déterminées, mais on a pu constater que face à la dégradation de la situation économique et sociale des familles en difficulté, la mise en oeuvre des outils atteint des niveaux difficiles à dépasser dans les conditions actuelles. Il faut faire "plus et plus vite" sans aucun doute. Mais comment ?

Faut-il continuer à en appeler à la solidarité et à la mobilisation des acteurs locaux au risque de ne progresser que lentement et en tout cas sans parvenir à se situer à la hauteur des besoins ?

Ou alors faut-il conclure que la dynamique engendrée par loi du 31 mai 1990 a atteint ses limites quantitatives et qu'une action reposant sur "l'obligation de faire" n'atteindra pas vraiment les objectifs fixés en 1990, voire,

malgré les efforts accomplis, s'éloignera toujours davantage du but à atteindre, qui est d'offrir un logement à tous ?

Pour changer d'échelle, faut-il poursuivre l'action sur les mêmes bases ou faut-il changer de méthode ?

Tout en insistant sur le rappel de leurs propositions antérieures non retenues par les gouvernements successifs, c'est à ces interrogations que les membres du Haut Comité consacrent leurs réflexions et leurs propositions.



**- II -**  
**CRISE OU MUTATION ?**  
**UNE SITUATION INEDITE**  
**QUI APPELLE DES REPONSES NOUVELLES**  
-----  
**ANALYSES ET REFLEXIONS**

Personne ne remet en cause aujourd'hui le fait que le logement, par ses multiples aspects que sont sa fonction d'abri, d'espace familial de base, d'ancrage culturel et communautaire, de tremplin pour une vie citoyenne, est l'un des premiers lieux de stabilité et de promotion personnelle, culturelle, familiale, économique, professionnelle, sociale, civique.

Pourtant la confrontation des résultats obtenus par la mise en oeuvre des dispositifs issus de la loi du 31 mai 1990 aux intentions affichées par ses auteurs et aux attentes vécues par les familles ou exprimées par les associations et les pouvoirs publics, amène à constater que le développement de l'offre de logements d'insertion n'est pas à la hauteur des espérances.

La bonne volonté, la générosité et la mobilisation des pouvoirs publics, d'un grand nombre d'opérateurs et des militants associatifs ne sont pas en cause.

Cette confrontation engage à poursuivre la réflexion sur les évolutions sociales et les moyens à mettre en oeuvre pour satisfaire les besoins et les demandes. Elle oblige à tenter de cerner davantage le monde de la précarité, quantitativement et qualitativement, les pôles de résistance à l'action, les priorités à dégager et les responsabilités à établir.

## QUELLES APPROCHES DE LA PRECARITE ?

Si l'on veut combattre la précarité et assurer à chacun une stabilité, au moins la stabilité de base que permet l'occupation d'un logement, il est nécessaire de tenter de définir la précarité, et sa relation avec le logement.

### PRECARITE ET EXCLUSION DU LOGEMENT - UNE RELATION COMPLEXE

La situation de précarité est difficile à définir de façon administrative. Elle est pourtant une lourde réalité. Elle correspond à des vécus précis et des expériences douloureuses. On en mesure régulièrement les conséquences, tant au niveau du parcours scolaire des enfants que dans la vie professionnelle des adultes, en ce qui concerne la santé comme dans la force, ou la faiblesse, des liens familiaux, communautaires ou sociaux.

Les membres du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées persistent à faire leur cette définition énoncée en 1987 par le Conseil Economique et Social <sup>25</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"*

L'une des questions qui se posent aujourd'hui est de savoir s'il est possible de lutter contre la précarité, et donc atteindre l'objectif d'offrir une stabilité, dans le logement alors que subsiste une forte instabilité dans l'emploi, une exclusion durable de la vie professionnelle et de la sphère productive.

Les expériences individuelles montrent qu'il est actuellement aussi difficile d'obtenir un logement si l'on n'a pas d'emploi que d'obtenir un emploi si l'on n'a pas de logement. Cette formulation correspond à une réalité certaine. Les membres du Haut Comité avaient apprécié que les deux orientations

---

<sup>25</sup> - Rapport WRESINSKI : Grande pauvreté et précarité économique et sociale - 1987.

prioritaires d'action annoncées par le Gouvernement nommé au mois de mai 1995 fussent d'une part l'emploi, d'autre part le logement<sup>26</sup>. Ces priorités n'aient pas été réaffirmées dans les orientations du Gouvernement nommé le 7 novembre de cette même année. Cela pour le moins interroge.

Il n'est pas dans la mission du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées de se prononcer et d'élaborer des propositions sur l'ensemble des problèmes de pauvreté et d'exclusion. C'est là le rôle du Conseil National des politiques de Lutte contre la pauvreté et l'Exclusion sociale<sup>27</sup>. Celui du Haut Comité est limité à la relation entre la précarité et le logement. On peut considérer cependant que permettre l'accès au logement de chaque personne ou chaque famille permettrait de rompre le cercle vicieux : "pas d'emploi pas de logement, pas de logement pas d'emploi".

En fait le lien entre l'emploi, donc les ressources, et le logement est plus complexe. La difficulté d'accès au logement n'est pas exclusivement lié à l'existence, ou à l'absence, de ressources - même si celles-ci y prennent une part prépondérante.

Les auteurs de la loi du 31 mai 1990 et des textes subséquents avaient déjà parfaitement approché le problème.

Si l'article 1er de la loi donne une définition très large des personnes défavorisées - *toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence* - celle-ci est commentée dans la circulaire n° 90-25 du 30 mars 1990 de la façon suivante "*dans l'attente de l'élaboration des plans départementaux*" qui doivent eux définir les priorités à partir des réalités locales : "*Cette double référence à l'inadaptation des ressources et aux conditions d'existence signifie que sont concernées non seulement les personnes du seul fait de l'insuffisance de leur ressources mais aussi celles qui le sont du fait de leurs caractéristiques familiales, professionnelles ou socioculturelles et dont les ressources, si elles sont faibles, ne les classent pas*

---

<sup>26</sup> "...Plusieurs millions de Françaises et de Français ne sont plus parties prenantes du pacte républicain ; plusieurs millions sont séparés du reste du corps social ; plusieurs millions sont exclus. Leur exclusion compromet l'équilibre de toute notre société (...) L'exclusion, sous sa forme actuelle, a sans doute des raisons nombreuses et complexes. Mais la plus décisive est, à l'évidence, le chômage de masse qui gangrène le corps social et compromet les équilibres économiques et financiers. C'est pourquoi le renouveau du pacte républicain passe par une mobilisation générale contre le chômage (...)

Deuxième forme d'exclusion particulièrement inacceptable : l'absence de domicile fixe que subissent des dizaines de milliers de nos compatriotes. Le Gouvernement lancera en 1995 un programme de 10 000 logements d'insertion venant s'ajouter aux 20 000 logements très sociaux déjà prévus. Il ne s'agit en aucun cas de réaliser de nouveaux ghettos : les logements d'insertion doivent être un passage, une étape vers un relogement durable en HLM. La politique générale menée en faveur du logement permettra de libérer les capacités d'accueil nécessaires. (Déclaration de politique générale du Gouvernement au Parlement - 23 mai 1995).

<sup>27</sup> dont sont membres notamment trois membres du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées : Mme de GAULLE-ANTHONIOZ, MM BESSON et LENOIR.

*pour autant parmi les plus démunis, étant entendu que dans la majorité des cas d'exclusion, il y a cumul de handicaps".*

Deux exemples peuvent illustrer cette non-concordance entre l'absence de ressources et l'absence de logement :

- Sur les 203 familles ayant occupé les campements du Quai de la gare ou de l'esplanade de Vincennes à Paris et n'ayant toujours pas été relogées en août 1994, soit 2 ans après l'évacuation des camps, et malgré les efforts déployés, 75 % d'entre elles avaient un revenu salarial, parfois important.

- Sur les 2 112 000 ménages ayant les revenus les plus faibles (1er décile de la population - moins de 48 000 F de revenus annuels) 679 000 (soit 32 %) étaient propriétaires du logement qu'ils occupaient ( dont un peu plus de la moitié en zone rurale), 25 % étaient locataires du parc privé et 21 % locataires du parc HLM.<sup>28</sup>

Il ne s'agit pas de conclure pour autant qu'aucune relation n'existe entre l'absence de ressources et la difficulté d'accès au logement. Compte tenu du développement actuel de la précarité, cette difficulté d'accès au logement ne peut que s'étendre.

## **LE DEVELOPPEMENT DE LA PRECARITE**

Il apparaît extrêmement complexe de dénombrer de façon précise le nombre de sans abri ou de personnes en difficulté d'accès au logement.

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 préparer les voies d'une meilleure connaissance de ces populations"*.

Un groupe de travail créé pour la circonstance a donc pour mission de proposer un schéma d'investigation qui permette de recenser et de connaître,

---

<sup>28</sup> Cf l'étude de la Direction de l'Habitat et de la Construction effectuée à partir de l'Enquête Nationale INSEE sur le Logement de 1992.

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.

Un "schéma permanent d'investigation" devrait être présenté à la fin de l'année 1995. Les résultats des travaux de dénombrement pourraient être connus en 1996 si l'opération est menée à son terme.

Sans attendre une approche statistique, il apparaît clairement que les familles en difficulté sont de plus en plus nombreuses, qu'elles soient déjà en situation de précarité ou qu'elles soient en voie de précarisation dans un avenir proche. De nombreux signes en témoignent :

- le nombre de chômeurs demeure à un niveau très élevé : en septembre 1995, on comptait 3 218 100 personnes au chômage, soit 11,5 % de la population active (selon les critères retenus par le Bureau International du Travail) dont 2 952 100 relevant de la catégorie 1 (personnes à la recherche d'un emploi et qui travaillent moins de 78 heures dans le mois) ou 1 058 600 chômeurs inscrits depuis plus d'un an à l'ANPE;

- le travail précaire se développe : plus des deux tiers des embauches annuelles se font sous des formes particulières d'emploi : contrats à durée déterminée, intérim, travail à temps partiel, emplois aidés...

- les banques alimentaires ont fourni 64 millions de repas à 700 000 personnes au cours de l'année 1994 : la faim n'est pas un mythe aujourd'hui en France;

- le nombre de bénéficiaires du Revenu Minimum d'Insertion est toujours en augmentation, et a atteint 946 000 au 31 juin 1995 (au lieu de 908 000 au 31 décembre 1994 et 872 000 au 30 juin 1994), dont, en métropole, plus d'un tiers sont inscrits depuis moins d'un an;

- à partir d'autres critères plus directement liés au logement, les services déconcentrés de l'Etat constatent eux aussi une paupérisation indiscutable : augmentation des saisines des Sections départementales de l'APL, du nombre et de l'importance des aides accordées par les Fonds de Solidarité pour le Logement, du nombre de demandeurs de

logements sociaux, du nombre d'impayés, du nombre de commandements à quitter les lieux après décision d'expulsion et de demandes de concours de la force publique, etc...<sup>29</sup>

- l'insuffisance numérique de logements adaptés à l'évolution financière, culturelle et sociale des familles en difficulté amène trop souvent les organismes logeurs et les services concernés par l'attribution des aides et des logements à se référer à des critères de plus en plus rigoureux, créant ainsi une sorte "d'encadrement" pervers de ces populations, accentuant par là leur situation de précarité;

- 12 % des personnes ont le sentiment d'être exclus et plus de la moitié (53 %) ont peur de le devenir elles-mêmes un jour<sup>30</sup>.

Tous ces signes d'une dégradation de la situation amènent à penser qu'il n'est pas possible de tabler sur des mesures conjoncturelles, limitées dans le temps ou circonscrites géographiquement, reposant sur la bonne volonté ou la solidarité dans leur mise en oeuvre et qu'il est nécessaire de faire face à cette nouvelle situation à partir d'une approche radicalement plus ambitieuse, de façon claire, durable et rigoureuse.

D'autant plus que certains groupes de population - d'importance croissante - apparaissent en grand nombre de plus en plus fragilisés et rencontrent de très importantes difficultés pour accéder à un domicile :

- les jeunes, qui n'ont pour seul critère commun que la classe d'âge mais qui sont classés comme population à risque par les bailleurs du fait de leur difficulté à trouver un emploi stable (30 % des bénéficiaires du RMI en métropole ont moins de 30 ans), de la faiblesse et de l'irrégularité de leurs revenus, de l'évolution des modes de vie;

- les ménages en rupture familiale, population discrète car non homogène, en particulier les femmes avec enfant(s), qui sont très mal connus et rarement analysés comme groupe social, mais qui sont mentionnés comme préoccupation majeure par tous les travailleurs sociaux interrogés;

- les "itinérants", population qui dépasse largement le groupe des "gens du voyage" à l'itinérance culturelle permanente ou plus souvent occasionnelle ou saisonnière, qui habite une caravane faute d'accès à un

---

<sup>29</sup> Cf. Bilan 1994 de la loi du 31 mai 1990 pour le Conseil national de l'Habitat par la Direction de l'Habitat et de la Construction - décembre 1995.

<sup>30</sup> Cf. sondage CSA pour la FNARS et La RUE - octobre 1995.

logement stable - forme d'habitation subie plus que choisie -, ou qui se déplace à la recherche d'emplois le plus souvent occasionnels.

## QUEL RAPPORT A LA SOCIETE ?

La réflexion collective, alimentée tant par les chercheurs en sciences sociales que par les opérateurs, a fait remettre en cause une vision statique et simpliste de l'exclusion, celle qui ferait penser qu'il y a des exclus et d'autres qui ne le seraient pas, que certaines personnes seraient logées et d'autres ne le seraient pas, selon des critères clairs et visibles.

Les recherches récentes confirment l'extrême hétérogénéité des populations comme des situations. Toutefois, les membres du Haut Comité considèrent<sup>31</sup> que la précarité doit être perçue comme un processus où les handicaps vont se cumulant, se conjuguant et s'aggravant selon des phases successives de fragilité, de dépendance et de marginalisation si des mesures de solidarité ne viennent pas l'interrompre.

Ce processus peut être apprécié, selon que l'on se réfère à un auteur ou à un autre comme un processus de "disqualification sociale" - selon Serge PAUGAM - ou comme un processus de "désaffiliation" - selon Robert CASTEL. Dans tous les cas, il est perçu comme une modification sensible, un effritement ou une remise en cause d'une société fondée sur des rapports économiques de type salarial et sociaux de type familial ou communautaires de proximité.

Or la société vit une véritable mutation. Les rapports au travail, à la famille, au groupe social, sont en train de changer, et il est nécessaire d'en tenir compte.

Cette prise de conscience est loin d'être partagée par l'ensemble de la société civile et politique, et les orientations d'action qui en découlent risquent de se heurter à un certain nombre de rigidités, de conformismes et de conservatismes.

Un rappel de deux des principaux pôles de résistance, ou points de blocage, de l'action pour le droit au logement peut déjà l'illustrer :

---

<sup>31</sup> suivant en cela notamment les travaux de Serge PAUGAM.

- des difficultés d'élaboration de priorités communes entre le Président du Conseil général et le Préfet du département concerné, co-responsables du même plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, et les approches contrastées des maires des communes d'une même agglomération, limitent gravement l'impulsion nécessaire au développement de l'offre de logements d'insertion;

- l'opinion publique exprime des attentes très contradictoires : en même temps qu'elle manifeste une émotion véritable sur le scandale du mal-logement et applaudit à l'évolution positive de la jurisprudence (le droit au logement est considéré aujourd'hui comme un "objectif à valeur constitutionnelle)<sup>32</sup>, elle se mobilise localement contre la construction de logements d'insertion voire de logements sociaux, et les maires si souvent vilipendés sont le reflet de l'opinion de leurs administrés - sans oublier que certains maires ont été élus en juin 1995 sur un programme électoral d'opposition à la construction de ces logements.

## **A SITUATION NOUVELLE, REPONSES NOUVELLES**

Les approches quantitatives l'ont montré : les résultats ne sont pas à la hauteur des besoins. L'approche sociétale le montre aussi : les besoins sont différents.

Il n'est plus possible de tabler sur le seul devoir de solidarité, ni sur le seul appel au volontariat ou à la mobilisation. Face à ces mutations rapides de la société et à l'expression de ces exigences contradictoires, il est nécessaire d'agir rapidement, énergiquement et profondément.

Les membres du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées estiment que seul l'Etat, garant de la solidarité nationale et de la cohésion sociale, peut prendre les mesures qui à leur avis s'imposent pour surmonter les blocages et les contradictions actuelles.

Ces mesures doivent s'organiser autour de deux approches nouvelles et nécessaires :

- sur le type de logements à offrir et le niveau des loyers pratiqués,

---

<sup>32</sup> Cf. la décision du Conseil constitutionnel du 19 janvier 1995, reprise dans plusieurs jugements de tribunaux d'instance ou de cours d'appel.

- sur la responsabilité politique et les possibilités de recours pour le droit au logement.

Ces mesures ne remettent pas en cause les objectifs et les outils arrêtés en 1990 et mis en oeuvre depuis. En revanche, elles créent les conditions d'une obligation de résultat.

Comment atteindre l'objectif énoncé par l'article 1er de la loi du 31 mai 1990 ? Comment garantir ce *"devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation"* qu'est le droit au logement ? Comment assurer un toit à chacun ?

Les 6 années qui viennent de s'écouler ont souligné qu'il est nécessaire, mais pas suffisant, de mettre des outils juridiques et financiers à la disposition des responsables locaux pour que ceux-ci s'en saisissent tous et mettent en oeuvre le droit au logement. Elles ont fait percevoir aussi que l'appel à la solidarité et à la mobilisation ne provoquent que partiellement et de façon inégale la mobilisation elle-même. Elles ont montré enfin que dans la situation économique et sociale actuelle, la distorsion entre l'offre et la demande de logements va s'élargissant.

Les membres du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées ont donc été amenés à penser qu'il est nécessaire de promouvoir de nouveaux moyens techniques, juridiques, financiers et institutionnels.

Le devoir de solidarité, énoncé par cette loi, reposait sur le principe d'une action partenariale locale volontaire. Ce principe a montré ses limites : les objectifs fixés n'ont pas été atteints et, sans un renversement inattendu et improbable à court terme de la conjoncture économique et sociale, ils ne le seront pas. Les personnes et familles en attente d'un logement décent seront toujours plus nombreuses malgré les efforts déployés.

**Du devoir de solidarité  
il faut passer aujourd'hui  
à l'obligation de résultat.**

Cette obligation de résultat, qui doit concerner aussi bien les personnes actuellement en attente d'un logement que celles qui auront des difficultés dans l'avenir, implique des modifications institutionnelles locales et la mise en place de responsabilités claires et sanctionnables.

Les membres du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées proposent en conséquence de modifier sensiblement les

mécanismes devant conduire à l'offre de logements d'insertion. Ces modifications doivent répondre à deux exigences fortes :

- reconnaître le logement social comme produit de première nécessité;
- définir et mettre en place une responsabilité politique claire et unique.

## **LE LOGEMENT SOCIAL, UN PRODUIT DE PREMIERE NECESSITE**

L'absence de logement a des conséquences individuelles, familiales, professionnelles, culturelles, sociales et économiques tellement lourdes pour la société qu'il est indispensable moralement, socialement et économiquement de considérer le logement pour les personnes en difficulté comme un produit de première nécessité.

Le nombre actuel de bas salaires, voire d'absences de salaire, montre l'importance de l'effort nécessaire de la collectivité nationale en matière de logement pour assurer un logement à chacun.

Mais l'aide apportée par la solidarité nationale, donc par l'Etat, doit-elle être la même pour tous ?

La conquête, ou la reconquête, de l'autonomie personnelle, familiale, professionnelle ou sociale des personnes et familles en situation de précarité est l'objectif de l'action menée en matière de logement des personnes défavorisées et le premier appui à la promotion familiale.

A ce titre il est nécessaire de 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 membres du Haut Comité se prononcent, dans la situation actuelle, pour un rééquilibrage des aides publiques en faveur de l'aide à la pierre pour la construction des logements destinés aux familles à faibles ressources.

En effet la réalisation de logements sociaux repose sur un compromis entre quatre nécessités :

- la qualité de la construction, car il serait intolérable, au vu des expériences passées et des conséquences que l'on peut mesurer - réhabilitations ultérieures coûteuses, relégation de certains quartiers par exemple -, de revenir à la création d'un parc à normes réduites et de qualité médiocre, mais la qualité implique un coût;

- l'équilibre financier des opérations, foncier y compris, et donc la répercussion de ce coût sur les loyers;

- les facultés contributives des ménages, qui sont limitées pour un nombre toujours plus grand d'entre eux;

- les limites de l'aide publique, mais si l'on connaît à ce propos l'importance des sommes consacrées aux aides à la personne (plus de 70 milliards de francs en 1995) on sait aussi<sup>33</sup> qu'en 1993 les aides de l'Etat au logement, sous forme d'aides directes, d'avantages de taux ou d'avantages fiscaux s'élevaient à 119 milliards de francs tandis que le montant total des prélèvements spécifiques de l'Etat sur le logement était de l'ordre de 212 milliards de francs (98 milliards de francs si l'on excepte la TVA qui concerne l'ensemble des activités de production et n'est pas en réalité un instrument spécifique de la politique du logement).

---

<sup>33</sup> Source : Compte du logement - avril 1995.

L'Etat n'ayant pas hésité à baisser les taux de TVA (de 33 % il y a trois ans à 20,6 % aujourd'hui) et à accorder des primes à des produits qui n'apparaissent guère comme de première nécessité comme par exemple l'automobile, les membres du Haut Comité proposent de considérer le logement destiné aux personnes à faibles ressources comme un produit de première nécessité et demandent, afin d'équilibrer les opérations à faible loyer :

- d'abaisser le taux de la TVA sur les investissements locatifs au taux de TVA des produits de première nécessité,
- d'abaisser le taux d'intérêt des emprunts d'investissement,
- de marquer une pause dans l'amélioration de la qualité des constructions, tout en maintenant cette qualité de base;
- de mettre en oeuvre les dispositions relatives à la révision des valeurs locatives et d'instaurer un fonds de péréquation de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Il est envisageable qu'en contrepartie, les personnes disposant de revenus importants et habitant - hors des quartiers défavorisés - des logements à financement aidé par la collectivité nationale se doivent de consacrer eux aussi au loyer d'un logement moyen un montant minimum de leurs revenus, sous une forme ou sous une autre (surloyer ou indemnité d'occupation par exemple).

Cette action sur les loyers concerne évidemment aussi les logements des familles et personnes défavorisées, définies comme présentant des handicaps culturels ou sociaux.

Contrairement aux personnes et familles dont la seule difficulté est la faiblesse des ressources, elles doivent bénéficier des dispositifs d'insertion. Ces mécanismes d'insertion doivent être réservés aux personnes souffrant de handicaps autres que la seule insuffisance de leurs ressources. Leur caractéristique repose sur la nécessité d'un accompagnement social et non sur un logement particulier, identifiable et stigmatisé.

A ce propos les membres du Haut Comité remettent en cause l'idée selon laquelle il existerait un parcours résidentiel d'insertion obligé : les personnes précarisées ou en voie de précarisation seraient censées être accueillies successivement dans des hébergements, puis des logements d'urgence ou des hôtels sociaux, puis des logements-passerelles, puis les logements transitoires, puis des logements probatoires pour accéder à un logement stable, du type logement social et entamer alors le parcours résidentiel banalisé - location dans le secteur social, location dans le secteur privé, accession à la propriété.

En effet, contrairement à une idée fort répandue, l'accession à la propriété d'une maison individuelle n'est pas un projet familial unique et généralisé, même s'il est réel, et de nombreuses familles envisagent parfaitement une vie de locataires, à condition qu'elles y soient assurées de la stabilité. D'autre part l'insertion sociale des familles en difficulté passe par une stabilisation rapide dans un logement. En conséquence, plutôt que de promouvoir des catégories de logements segmentées offrant des passages successifs (logements pour quelques jours ou quelques semaines, logements pour quelques semaines ou quelques mois, logements définitifs), il est préférable que soit proposé dans chaque bassin d'habitat une palette des différentes possibilités de logements qui aient pour rôle d'accueillir les familles en fonction de leurs difficultés du moment pour le cas où elles ne pourraient pas assumer un logement autonome définitif.

## **DE L'OBLIGATION D'AGIR A L'OBLIGATION DE RESULTAT**

Malgré les progrès accomplis, l'insuffisance des résultats en matière de développement de l'offre de logements d'insertion provient de l'extrême inégalité de la mobilisation locale, de l'ambiguïté des responsabilités partagées entre les représentants de l'Etat et des différentes collectivités territoriales, et du morcellement institutionnel et administratif qui permet à un certain nombre de communes ou de propriétaires de s'exonérer de leur devoir de solidarité.

Pour lutter contre la "stratégie du Mistigri" qui revient à tenter de faire assumer par son voisin les problèmes que l'on ne souhaite pas assumer soi-même, les membres du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées proposent une modification importante des conditions d'exercice de la responsabilité et de la prise en charge de l'insertion par le logement.

Ils estiment qu'il est nécessaire d'instituer une responsabilité précise sur un territoire clairement déterminé. Pour cela ils proposent la mise en place d'une responsabilité unique sous la forme d'une structure supracommunale intervenant sur un territoire cohérent : le bassin d'habitat.

Cette nécessité peut être illustrée de multiples façons, y compris par des exemples comme celui de l'immeuble sis au 64 de la rue d'Hautpoul dans le 19ème arrondissement de Paris, que des membres du Haut Comité ont visité :

Plus de 30 familles y sont "logées" dans un immeuble vétuste, insalubre et surpeuplé, pour des montants de loyer très élevés, sans aucun respect

du cadre juridique locatif. Le criminel s'est ajouté à l'intolérable après qu'un commando - commandité semble-t-il par le propriétaire mais la justice ne s'est pas encore prononcée - ait saccagé, le 14 août 1995, les deux premiers étages de l'immeuble et défenestré le responsable de l'association de défense des locataires. Apparaissent clairement la responsabilité de l'Etat comme celle des pouvoirs locaux, d'autant plus que les immeubles alentour font l'objet d'une importante activité de rénovation-démolition-reconstruction (nombreux permis de démolir et de construire accordés). Le Haut Comité soutient donc les revendications de l'association des locataires de l'immeuble<sup>34</sup> à savoir : le maintien d'une offre locative dans les centres urbains, la création d'une structure locale de prise en charge des situations locatives dramatiques, l'extension des possibilités d'arrêt de chantiers illégaux, la sanction pénale des marchands de biens utilisant la force pour expulser les occupants et le relogement décent des locataires actuels en attendant la démolition ou la mise aux normes de salubrité du bâtiment.

**La structure supracommunale à instituer**, communale éventuellement dans certains cas très particuliers, devrait :

\* au regard de la loi du 31 mai 1990 :

- **assumer l'entière responsabilité de la politique du logement** sur le bassin d'habitat de son ressort, et en particulier celle d'offrir ou d'assurer un logement à chacun, en intégrant les objectifs du Plan départemental pour le logement des personnes défavorisées;
- **posséder une légitimité** incontestable;
- **disposer de tous les instruments d'action** et des prérogatives juridiques foncières et immobilières tels notamment le droit de préemption urbain, l'élaboration des plans d'occupation des sols, le droit de réquisition, la décision d'instauration d'une taxe d'habitation en cas de besoin local - si son application générale n'est pas décidée par la loi;
- **être responsable en cas d'exercice d'un droit de recours** en matière de logement, droit à créer en complément du droit au logement.

\* dans l'esprit de la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 :

- **assurer la programmation spatiale et financière** des constructions aidées et non-aidées ainsi que des politiques d'amélioration de l'habitat;

---

<sup>34</sup> adhérent à l'Association Des Comités de Locataires - ACDL.

- **déterminer les objectifs et le contrôle des attributions** de logements aidés par l'Etat;
- **réaliser les équilibres de peuplement** dans tous les quartiers ou unités d'habitation;

Ainsi pourrait être supprimée toute légitimité à l'actuelle insuffisante action de certaines collectivités territoriales, la structure pluricommunale ainsi définie ayant une obligation de résultat et ne pouvant s'y dérober, ni face à l'opinion publique, ni face aux demandeurs de logements.



## **- III - CONCLUSION et PROPOSITIONS**

La loi du 31 mai 1990 faisait du droit au logement un devoir collectif de la responsabilité de l'ensemble de la nation. Un devoir collectif qui devait se traduire par une action volontaire, locale et partenariale à partir d'outils spécifiques, techniques, juridiques et financiers.

Les dispositifs et mécanismes prévus par la loi ont été nationalement et localement mis en place et améliorés au fil des ans; les moyens financiers ont été développés d'année en année; un intense effort de mobilisation a été entrepris par les services de l'Etat, par des collectivités territoriales, par des organismes constructeurs et financeurs et des associations. Qu'on en juge :

- en 5 ans, 38 000 logements d'insertion ont été créés par des organismes d'HLM ou associatifs à l'aide des financements PLA-I puis PLA-TS et des compléments apportés par la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction;

- 15 000 autres l'ont été dans le cadre des Programmes Sociaux Thématiques de l'ANAH et 500 sous le statut de bail à réhabilitation (5 000 de ces logements ont été créés grâce à la prospection incluse dans le financement de missions de Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale);

- les baux glissants, les sous-locations et les médiations associatives sont en augmentation constante;

- 350 000 familles ont été aidées par les Fonds de Solidarité pour le Logement pour faciliter leur accès à un logement ou leur maintien dans les lieux.

Ce sont là des acquis ayant exigé un fort investissement en moyens humains et sociaux que le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées tient à saluer.

Néanmoins, dans son précédent rapport, présenté il y a un an, le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, s'il avait déjà mesuré les évolutions positives qui étaient intervenues au cours des quatre années précédentes, avait aussi constaté que, malgré les efforts, les résultats ne sont pas à la hauteur des besoins. Il en avait conclu que, malgré la nécessité d'une période d'apprentissage et de montée en régime des procédures mises en place à partir de 1990, la mise en oeuvre du droit au logement ne pouvait reposer sur la seule bonne volonté des partenaires locaux.

En effet, malgré des efforts certains et une volonté nationale affirmée de façon continue, les résultats sont localement très divers et inégaux. De ce fait ils ne sont pas globalement à la hauteur des besoins, loin s'en faut : s'il y a eu 53 000 logements d'insertion créés depuis 5 ans, il faudrait quadrupler les résultats d'ici l'an 2 000 et s'en donner les moyens. Et force est de constater aujourd'hui qu'une action reposant sur le seul volontariat local, même soutenu par une volonté ferme des pouvoirs publics, a montré ses limites !

Il avait donc recommandé un certain nombre de mesures, qu'il reprend d'ailleurs cette année en les actualisant. Ces propositions s'articulaient autour de quatre axes d'action : l'amélioration des moyens de l'action, la territorialisation de cette action en impliquant davantage les collectivités locales, la cohérence politique de l'action de l'Etat et enfin la relégitimation du rôle de l'Etat.

Par delà leurs propositions d'ordre technique, juridique, fiscal ou financier, les membres du Haut Comité avaient insisté sur ce dernier point. Ils pensaient que dans le contexte de décentralisation et de déconcentration en place depuis 1982, le rôle de l'Etat devait être - dans le domaine du logement des personnes défavorisées - redéfini et clairement affirmé en tant que garant de l'intérêt général, de la solidarité nationale et de la cohésion sociale.

Ce rôle de garant de la solidarité nationale et de la mise en oeuvre des objectifs nationaux, l'Etat, par l'intermédiaire de ses représentants locaux, doit en effet l'assumer pleinement, car c'est lui le responsable final des engagements de la nation. Pour cela les membres du Haut Comité estiment que l'Etat ne doit pas hésiter à le signifier en intervenant de façon conséquente et résolue et en s'appuyant sur sa légitimité accrue pour intervenir directement afin d'imposer le logement des personnes défavorisées lorsque localement les responsables sont réticents à l'accueil de ces populations ou s'exonèrent de fait plus ou moins largement de leurs responsabilités.

Au cours de l'année 1995, les membres du Haut Comité ont continué à confronter leurs expériences, entendu des experts, poursuivi leurs observations et leurs réflexions. Les propositions émises dans le présent rapport, si elles restent toujours très concrètes, sont le prolongement de leurs propositions émises les années précédentes.

Elles s'efforcent cependant de tenir compte non seulement de la nécessité de faire plus en production de logements d'insertion, mais de l'urgence qu'il y a à prendre conscience - et à tirer les enseignements - de deux évolutions simultanées dont l'addition constitue le coeur de la crise profonde du logement social : **la mutation de société induite par les nouvelles données économiques et sociales et la contraction continue de l'offre de logements accessibles.**

La mutation de société se traduit par de multiples évolutions dont les principales sont :

- \* la précarisation des parcours professionnels avec le nombre toujours croissant de personnes éloignées d'une activité stable;
- \* la mobilité encouragée et l'errance obligée qui affectent de nombreux demandeurs d'emploi, notamment parmi les jeunes;
- \* le développement des familles monoparentales et des ruptures familiales.

La contraction de l'offre locative accessible aux personnes et familles aux ressources les plus faibles résulte de trois tendances dont les effets s'ajoutent :

\* la disparition progressive du parc privé ancien locatif, dénommé souvent parc social de fait (de l'ordre de 70 000 logements par an);

\* la diminution d'année en année du nombre de logements HLM non réhabilités, dégradés mais bon marché;

\* le renchérissement continu de la construction locative sociale avec non seulement des normes améliorées - ce qui est positif et doit être impérativement préservé - mais avec un taux de TVA majoré, un différentiel entre l'inflation et le niveau des prêts jamais aussi élevé et, bien souvent, un foncier trop cher.

**La simultanéité de ces deux séries d'évolutions explique le flux croissant des situations d'urgence sociale dans le domaine du logement car à l'explosion des demandes locatives que les aides existantes ne solvabilisent plus, faute de compenser les inégalités primaires de revenus, correspond une réduction massive des offres accessibles.**

Dans ce contexte, les membres du Haut Comité maintiennent l'idée que les mesures à prendre doivent distinguer de façon radicale l'offre de logement aux personnes et familles dont la seule difficulté consiste en la faiblesse ou l'irrégularité de leurs revenus et celle aux personnes et familles qui cumulent les handicaps pour accéder à un logement décent.

Les premières doivent pouvoir accéder à un logement "de droit commun", et les réponses au problème posé doivent se situer au niveau soit de leur solvabilisation soit d'une politique du logement à faible loyer. Les secondes ont besoin d'un soutien autre de la collectivité, notamment sous forme d'aide à l'insertion sociale et à la promotion familiale, professionnelle et culturelle. L'observation quotidienne des acteurs de terrain (services sociaux, associations...) fait apparaître une augmentation rapide du nombre des situations et de leur diversité, rendant plus fluide le passage d'une situation à l'autre. En conséquence, les membres du Haut Comité insistent pour que la connaissance affinée, qualitative autant que quantitative, de ces populations soit effectivement prise en considération.

Les membres du Haut Comité mettent en garde toutes les autorités de notre pays contre les risques d'aggravation de la situation que peuvent comporter certaines mesures inadaptées à la réalité des problèmes posés. Ils citent deux exemples :

- la suppression du droit à l'APL pendant le premier mois d'occupation d'un logement, outre qu'il a rendu plus difficile l'accès au logement pour les familles les plus modestes, oblige à des interventions des Fonds de Solidarité pour le Logement. Or les crédits déjà insuffisants des FSL n'ont pas à pallier structurellement les conséquences d'une telle modification législative...

- les loyers trop élevés dans les HLM neuves peuvent inciter à faire glisser les réservations préfectorales dans le locatif social ancien. Or c'est prendre le risque de créer dans celui-ci les ghettos sociaux qu'une politique de la ville se doit de refuser. Il en est de même des localisations défavorables ou des densifications qui seraient acceptées pour réduire les charges foncières

Voilà pourquoi le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, désireux de contribuer à l'adoption de mesures gouvernementales permettant le développement d'une offre locative accessible aux plus modestes et à la création des conditions d'une production quatre fois supérieure de logements d'insertion, propose 34 mesures articulées autour de 4 axes d'action :

**- considérer le logement social comme un produit de première nécessité, en adapter les conditions de financement** en conséquence et, parallèlement, **impulser une vigoureuse mobilisation des logements vacants** par le double mécanisme de la taxe d'habitation et de la prime à l'amélioration de l'habitat;

**- garantir l'accès (et le maintien) au logement** des personnes aux ressources les plus modestes;

**- diversifier et étendre, au niveau des bassins d'habitat, la palette de l'offre de logements d'insertion**, considérés eux-mêmes non comme des lieux de passage obligés et successifs, mais comme des lieux

momentanés occasionnellement nécessaires à un soutien pour conquérir ou reconquérir l'autonomie familiale, sociale et culturelle;

**- créer une obligation de résultat en matière de logement et de mixité sociale, en mettant en place à l'échelle du bassin d'habitat (agglomération ou pays) des structures supracommunales, disposant des moyens - notamment urbanistiques et juridiques - attribués à ce jour aux communes, et en instaurant un droit de recours "logement" accessible à toute personne en difficulté.**

Sur ces bases, le Haut Comité considérerait que serait affirmée avec force la volonté déterminée de la collectivité nationale de mettre en oeuvre concrètement les moyens d'assurer un logement à tous dans le cadre d'une programmation pluriannuelle dont les objectifs seraient fixés à la hauteur des besoins.

## PROPOSITIONS DU HAUT COMITE

- A -

**Pour le développement de l'offre locative  
adaptée quantitativement et financièrement aux besoins d'aujourd'hui :**

### Proposition 1

Elaboration d'une loi de programmation pluriannuelle prévoyant la réalisation de 40 000 logements d'insertion par an.

### Proposition 2

Abaissement du taux de TVA au niveau de celui des produits de première nécessité pour les PLA et *a fortiori* les PLA-TS, et étude d'un dispositif plafonnant le différentiel entre le taux de l'inflation et le taux des prêts au logement locatif social de telle façon que les deux mesures additionnées ramènent, en comptant les aides personnelles, le taux d'effort d'un ménage disposant du S.M.I.C. à un maximum de 20 % de ses ressources lorsqu'il accède à un logement locatif neuf.

### Proposition 3

Suppression de la dispense de taxe d'habitation sur les logements vacants (article 1407 du code général des impôts) en la subordonnant à une impossibilité réelle de louer et affectation de cette ressource à des mesures en faveur des propriétaires qui remettent sur le marché locatif leurs logements vacants, selon des modalités définies au plan national, notamment sous forme de primes à la conclusion de baux à réhabilitation.

#### Proposition 4

Extension et généralisation du conventionnement à tout le parc locatif privé, avec ou sans réalisation de travaux, en contrepartie d'un engagement de modération des loyers, voire le recentrage des aides de l'ANAH sur les seuls logements conventionnés.

#### Proposition 5

Clarification du régime fiscal appliqué à la fin de bail à réhabilitation sur le montant des travaux effectués au départ par le preneur, par une instruction claire du ministère du budget.

- B -

**En matière d'accès (et de maintien) au logement  
des personnes et familles les plus démunies :**

Proposition 6

Garantie du pouvoir d'achat des aides personnelles au logement par leur revalorisation régulière et systématique, et augmentation des dotations allouées aux Fonds de Solidarité pour le Logement.

Proposition 7

Solvabilisation totale des personnes et familles temporairement sans ressources, notamment par une obligation de garantie de loyer accordée par les Fonds de Solidarité pour le Logement, en complément du montant des droits aux aides personnelles.

Proposition 8

Révision des valeurs locatives foncières et création d'un fonds de péréquation de la taxe foncière sur les propriétés bâties, comme il existe un fonds de péréquation de la taxe professionnelle, et cela pour alléger le poids de cette charge croissante pour les organismes d'HLM.

Proposition 9

Prise en compte des charges de logement actuellement non retenues dans les barèmes des différentes allocations de logement (loyer dépassant les plafonds retenus pour le calcul des allocations de logement, charges locatives, etc...) ainsi que les "reste-à-vivre" des familles.

Proposition 10

Pérennité de l'accompagnement social (qualité, durée, adaptation des procédures), directives précises sur l'utilisation des Fonds de solidarité pour le logement (FSL) en matière d'accompagnement social.

#### Proposition 11

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.

#### Proposition 12

Solvabilisation des jeunes non-indépendants et non logés.

- C -

**Pour la création d'une palette de l'offre globale de logement :**

Proposition 13

Distinction claire entre les mesures destinées au logement des ménages à faibles ressources et celles destinées au logement d'insertion.

Proposition 14

Reconnaissance des structures d'hébergement et de logement temporaire, et leur accès aux financements PLA-TS et PALULOS.

Proposition 15

Généralisation des accueils de jour dans tous les bassins d'habitat.

Proposition 16

Pluri-annualisation sur objectifs des moyens de fonctionnement des services et des structures d'hébergement d'urgence.

Proposition 17

Prise en compte des ressources de transfert (RMI, prestations sociales et familiales, allocations de logement, etc...) pour ne pas refuser l'attribution des logements locatifs sociaux sur le seul critère des faiblesses de ressources;

Proposition 18

Développement des bourses d'échange de logements sociaux.

Proposition 19

Réalisation effective et rapide des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage et des personnes en déplacement, et leur mise en oeuvre concrète, en les rattachant aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées.

Proposition 20

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

Proposition 21

Création d'une observation statistique permanente sur l'exclusion par le logement et lancement d'une enquête spécifique fondée sur les travaux du CNIS (Conseil National de l'Information Statistique).

- D -

**En matière de responsabilité et de cohérence des décisions  
en vue de créer les conditions de l'obligation de résultat  
qui doit prolonger l'obligation d'agir créée par la loi du 31 mai 1990 :**

#### Proposition 22

Création d'une compensation budgétaire aux dépenses des communes pour les logements sociaux et plus spécialement pour les logements d'insertion par un redéploiement de la DGF (Dotation Globale de Fonctionnement) et de la DSU (Dotation de Solidarité Urbaine) à due concurrence, c'est-à-dire en fonction des efforts réels et concrets accomplis par les collectivités locales sur le terrain pour la mise en oeuvre effective des lois de solidarité nationale dont l'Etat est garant.

#### Proposition 23

Action prioritaire sur le territoire des communes ne comptant pas, ou peu, de logements locatifs sociaux, en recourant à des Projets d'Intérêt Général dont l'un des objets est, au demeurant, l'accueil des personnes défavorisées, ou en utilisant les procédures de résorption de l'habitat insalubre et plus particulièrement des bidonvilles, fondées sur la loi du 10 juillet 1970 et le code de la santé publique, lorsque se forment des ghettos d'habitat précaire.

#### Proposition 24

Obligation d'élaboration de Plans Locaux de l'Habitat d'Insertion, parties intégrantes des Programmes Locaux de l'Habitat et des projections territorialisées des Plans Départementaux d'Action pour le logement des personnes défavorisées, impliquant systématiquement les communes territorialement concernées, précisant les analyses et fixant des objectifs par bassin d'habitat, et dont l'évaluation serait présentée chaque année au Conseil Départemental de l'Habitat et au Conseil Départemental d'Insertion.

#### Proposition 25

Présentation, notamment devant le Conseil National de l'Habitat et les Conseils Départementaux de l'Habitat, des résultats de la mobilisation effective de chacun des acteurs concernés (propriétaires, collectivités locales, départements) tant en ce qui concerne les objectifs qu'ils se sont fixés en accord avec le préfet que les opérations qu'ils auront réalisées.

#### Proposition 26

Publication régulière des données statistiques des Caisses d'allocations Familiales relatives aux bénéficiaires d'allocations de logement (états par patrimoine et par commune).

#### Proposition 27

Mise en place dans toutes les préfectures d'un service unique pour la prévention des expulsions et le relogement des personnes en situation d'expulsion et coordination de tous les organismes sociaux locaux (services judiciaires, de la préfecture, du département, des communes, des constructeurs et bailleurs sociaux).

#### Proposition 28

Saisine automatique des services sociaux dès saisine de la justice pour un impayé, un congé ou une expulsion, voire dès notification d'impayé par un bailleur;

#### Proposition 29

Possibilité pour les représentants d'associations d'accompagner les personnes en procédure d'expulsion au tribunal d'instance et d'y intervenir;

### Proposition 30

Coordination du programme exceptionnel de logements d'extrême urgence du 8 juin 1995, du plan pour l'hébergement d'urgence des personnes sans-abri créé par la loi du 21 juillet 1994 (article 21), du schéma départemental des CHRS et du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées créé par la loi du 31 mai 1990.

### Proposition 31

Modernisation des procédures de réquisition des logements vides dans le sens d'une meilleure efficacité et d'une adaptation aux réalités locales;

### Proposition 32

Création de sanctions pénales dissuasives en cas d'atteintes au droit au logement par l'utilisation de la force, de la démolition anticipée, de la pression abusive auprès des habitants.

### Proposition 33

Création d'un "droit de recours au logement" pour les refus ou absences d'attribution d'un logement aux personnes et familles sans logement créant ainsi une procédure d'appel, en vertu de l'obligation légale de solidarité nationale d'offrir un logement à ceux qui en sont démunis.

### Proposition 34

Création d'une structure supracommunale, à l'échelle du bassin d'habitat, de l'agglomération ou du pays, responsable de la politique du logement.

En conséquence :

a) Délégation des prérogatives foncières et immobilières à cette structure : Plan d'Occupation des Sols, Droit de Prémption Urbain, réquisition, attributions, etc...

b) Délégation de la programmation spatiale et financière des constructions à cette structure;

# **ANNEXES**

## LISTE DES ANNEXES

- A. Décret du 22 décembre 1992 portant création du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées.
- B Décret du 23 décembre 1992 portant nomination des membres du Haut Comité.
- C L'activité du Haut Comité en 1995.
- D LA LETTRE du Haut Comité n°8 (janvier 1995).
- E LA LETTRE du Haut Comité n°9 (février 1995).
- F LA LETTRE du Haut Comité n°10 (avril 1995).
- G LA LETTRE du Haut Comité n°11 (juin 1995).
- H LA LETTRE du Haut Comité n°12 (novembre 1995).
- I Circulaire du 28 novembre 1994 relative aux dispositions de la loi Habitat.
- J Circulaire du 13 décembre 1994 portant programmation des crédits de l'ANAH en 1995.
- K Décrets du 23 décembre 1994 relatifs aux résidences sociales.
- L Circulaire du 23 décembre 1994 de programmation des crédits de l'Etat en 1995.
- M Instruction du 27 décembre 1994 sur l'utilisation du "1/9 prioritaire".
- N Circulaire du 30 décembre 1994 sur les plafonds de ressources HLM.
- O Loi du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat.
- P Décision du 19 janvier du Conseil Constitutionnel relative à la loi habitat.
- Q Circulaire CNAF du 24 février sur les aies personnelles.
- R Décret du 16 mars 1995 relatif à la réduction d'impôt pour transformation de locaux en logements.
- S Circulaire du 28 juin 1995 relative au programme exceptionnel de logements d'extrême urgence.
- T Circulaire du 2 juillet 1995 relative aux dotations complémentaires pour les FSL (Fonds de Solidarité pour le Logement).
- U Instruction ANAH du 12 juillet 1995 relative au développement de l'offre locative privée à vocation sociale.
- V Circulaire du 20 juillet 1995 relative à la mendicité sur la voie publique.
- W Circulaire du 2 août 1995 relative aux MOUS (Maîtrises d'Oeuvre Urbaine et Sociale).
- X Circulaire du 3 août 1995 relative au logement d'urgence.
- Y Circulaire du 25 septembre 1995 relative au financement des travaux dans les immeubles réquisitionnés.
- Z Circulaire du 28 septembre 1995 relative au plan d'urgence, à l'accompagnement social et aux attributions.
- AA Circulaire du 12 octobre 1995 relative aux conditions d'occupation des logements créés dans le cadre du plan d'urgence.

**L'ACTIVITE  
du  
HAUT COMITE  
en 1995.**

Le Haut Comité a été institué par le décret n°92-1339 du 22 décembre 1992 et ses membres nommés pour trois ans par le décret du 23 décembre 1992.

Les membres du Haut Comité se réunissent chaque mois à l'Hôtel MATIGNON.

Ils élaborent leurs analyses et leurs propositions à partir d'auditions de responsables politiques, associatifs, professionnels, économiques ou sociaux, de rencontres, de visites de terrain, de rencontres, et de leur propre réflexion.

Deux personnes sont mises à plein temps à la disposition du Haut Comité : le secrétaire général, M Alain RAILLARD, et un adjoint administratif d'administration centrale, M Akli HAMITI.

Principales activités du Haut Comité  
au cours de l'année 1995

**RENCONTRES AVEC LES MEMBRES DU GOUVERNEMENT**

Le rapport du Haut Comité pour 1994, intitulé "POUR LE DROIT AU LOGEMENT : DE L'ETAT TUTEUR A L'ETAT GARANT" a été remis au Président de la République le 24 janvier 1995, en présence du Ministre d'Etat, ministre des Affaires sociales, de la Ville et de la Solidarité, du Ministre du logement et de l'Abbé PIERRE. Ce même rapport a été remis au Directeur de cabinet du Premier ministre le 25 janvier 1995.

A l'occasion du changement de gouvernement le 18 mai 1995, le Haut Comité a rédigé un mémorandum qu'il a présenté aux membres du Gouvernement en charge du logement des personnes défavorisées :

- au Ministre du logement le 22 juin;
- au Ministre de l'Intégration et de la Lutte contre l'exclusion et au Secrétaire d'Etat chargé des Quartiers en difficulté le 18 juillet;
- au Premier ministre le 5 septembre.

## AUDITIONS

Le Haut Comité a procédé à un certain nombre d'auditions :

- M Julien DAMON, Délégué à la Mission solidarité de la SNCF le 22 février;
- MM Emmanuel PANAYE, Délégué général de la Fédération RELAIS, Claude AUDOUIT et Hubert DUMONT DE SAINT PRIEST, de l'ACMIL, le 22 février.
- MM Jacques BERKE, Vice-Président, Georges MERCADAL, Délégué général, et Mme Marie-Françoise LEGRAND, Directeur de la Mission de développement social et urbain, représentant le Mouvement HLM, le 26 avril;
- Mme Marie-Dominique CALCA le 24 mai;
- M Serge PAUGAM, sociologue, chargé de recherches au CNRS le 20 septembre;
- M Patrice LANCO, Directeur-Adjoint de l'Habitat et de la Construction le 25 octobre.

## INTERVENTIONS PUBLIQUES

Le Président et le secrétaire général du Haut Comité ont été amenés à intervenir publiquement au cours de réunions, tables-rondes, colloques et congrès au cours de l'année 1995 , notamment :

- Colloque "L'exclusion par le logement : imaginer des réponses innovantes" organisé par le GNOSSAL dans le cadre du congrès de l'UNIOPSS à Tours (19 janvier 1995);
- Colloque "Droit au logement: mythe ou réalité" organisé par la Maison de l'Avocat à Grenoble (27 janvier);
- Réunion du groupe de travail du Conseil National de l'Habitat : "Le logement des personnes défavorisées" (8 mars);
- Soirée d'étude : "Des outils pour le logement des personnes défavorisées" organisée par l'Association fontenaysienne pour le droit au logement (20 mars);
- Réunion de réflexion : "Mobilisation des acteurs et relance du plan départemental d'action dans le Val de Marne" organisé par l'ALJT et les CLLAJ du Val-de-Marne (28 mars);
- Table-ronde de l'Assemblée générale de la Fédération des Coopératives d'HLM : "Quel avenir pour le logement social ?" (4 avril);
- Sessions de formation de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, de l'ANAH et de la Fédération RELAIS (9 mai, 17 mai, 1er juin, 27 juin, 12 septembre, 14 novembre);
- Journée de réflexion de l'URIOPSS-PICARDIE : "Mai 90/mai 95, la loi BESSON 5 ans après" (11 mai);
- Journée régionale sur l'habitat et l'insertion de l'Observatoire régional de l'habitat et du Logement de la région Rhône-Alpes à Saint-Etienne (15 septembre);
- Table-ronde du Congrès de l'UNFOHLM "Pour qui les HLM ? l'enjeu du local" à Montpellier (5 octobre);
- Atelier : "Crise du logement, crise du logement des pauvres" du Congrès des Directeurs d'OPHLM et OPAC à Angers (10 novembre);
- Table-ronde : "Politiques de prévention et moyens d'action" du Congrès de la Fédération européenne des associations travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) à Madrid (1er décembre).

## PARTICIPATIONS DIVERSES

Le Président et le secrétaire général du Haut Comité ont été amenés à participer à un certain nombre de manifestations au cours de l'année 1995, et plus particulièrement depuis la parution du rapport du Haut Comité pour 1994, notamment :

- Jury du prix du Partenariat social de l'Immobilière 3 F (5 décembre 1994);

- Colloque préparatoire au Sommet mondial pour le développement social de mars 1995 à Copenhague organisé par le Centre d'information des Nations-Unies à Paris et ATD-Quart monde (14 décembre 1994);
- Visite du squat du 8 rue du Dragon à Paris (24 janvier);
- Assemblée générale de la Fédération Nationale des Offices de l'Habitat à Meaux (9 février);
- Remise des prix du Concours "Une ville pour tous" de la fondation Abbé PIERRE pour le logement des défavorisés (15 février);
- Signature de la convention entre l'Etat et le Conseil régional d'Ile-de-France relative à l'aide aux propriétaires en cas de remise sur le marché de logements vacants (14 mars);
- Colloque du Plan Construction et Architecture : "Questions d'habitat 1995 : continuités et ruptures" (29/30 mars);
- Journée d'étude de l'UNIOPSS : "Accompagnement social et insertion" (29 juin);
- Assemblée générale de la fédération Nationale des SAHLM (30 juin);
- Inauguration des logements d'insertion du 12 rue de la Lune à Paris réalisés par la Société "Investissements solidaires pour l'Habitat" et l'association "Bail pour tous" (14 septembre);
- Visite de l'immeuble sis au 64 rue d'Hautpoul à Paris (20 septembre)
- Table-ronde "Habitat et développement urbain - Forum des partenaires de la coopération" (27/28 septembre);
- Rassemblement de la Journée mondiale du refus de la misère au Trocadéro organisé par ATD-Quart Monde (17 octobre);
- Congrès de l'UNPI "Trente ans de copropriété : aujourd'hui et demain" à Grenoble (19/20 octobre).

#### RENCONTRES PARTICULIERES AVEC DES PERSONNALITES, ASSOCIATIONS ET GROUPEMENTS

M Wally N'DOW, Secrétaire général de la Conférence mondiale des Nations-Unies "Habitat II - Sommet des villes" qui aura lieu en juin 1996 à Istanbul,

M Bruno FONTENAIST, Préfet du Val-de-Marne, chargé par le Premier ministre d'une "mission de réflexion sur l'organisation des services territoriaux de l'Etat et des organismes sociaux placés sous sa tutelle qui concourent au logement des personnes défavorisées";

Les groupements professionnels : FNSEM, UNFOHLM,

Les associations et groupements d'associations : Association Habitat Educatif, Bail pour Tous, Confédération Générale du Logement, DIACONIE, Droit au Logement, Fédération RELAIS, Fédération Nationale

des Associations de Réadaptation Sociale, Fondation Abbé PIERRE pour le logement des défavorisés, UNIOPSS, UNISAT.

Le Haut Comité édite une note d'information intitulée "LA LETTRE DU HAUT COMITE". Ses propositions et prises de position ont été mentionnées 136 fois par la presse écrite, 32 fois sur les ondes et 13 fois dans des essais, rapports de recherche et ouvrages divers au cours de l'année 1995.