

**LE BESOIN DE COHERENCE
DANS LA POLITIQUE DU LOGEMENT**

**5^{ème} rapport
du
Haut-Comité
pour le logement des personnes défavorisées**

MAI 1999

PLAN DETAILLE

	Page
I INTRODUCTION	5
II ANALYSE DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE	11
II.1 Les mesures prises en faveur du secteur locatif	11
II.2 Les mesures prises en faveur de l'accession	12
II.3 Le volet logement de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions	13
II.3.1 Le renforcement du droit au logement	14
II.3.2 La prévention des expulsions	15
II.3.3 Du droit au logement au droit à l'habitat	16
II.3.4 L'accroissement de l'offre de logements à des personnes aux revenus modestes	16
II.4 L'analyse du Haut-Comité	18
III LE BESOIN DE COHERENCE DANS LA POLITIQUE DE LOGEMENT	22
III.1 Prise en compte du public spécifique	22
III.1.1 Les sans-abri	22
III.1.2 Les personnes d'origine immigrée	26
III.1.3 Les gens du voyage	29
III.2 L'offre de logements accessibles aux ménages défavorisés	31
III.2.1 La situation actuelle	31
III.2.2 Les locataires en difficulté	35
III.2.2.1 Le Fonds de solidarité logement	37
III.2.2.2 Les impayés de loyer et les expulsions	41
III.2.3 L'importance des aides au logement	44
III.2.4 Les réquisitions	49
III.2.5 L'insalubrité	52
III.2.6 La situation particulière de Paris	55
III.2.6.1 La demande de logements sociaux	55
III.2.6.2 La composition du parc	56
III.2.6.3 L'offre locative	57
III.2.6.4 Les personnes sans-abri à Paris	62
III.3 Le Droit au logement	64
III.4 Le niveau territorial	68
III. 4.1 La dotation de solidarité urbaine	71
IV LES PROPOSITIONS DU HAUT-COMITE	73
IV.1 Les propositions 93	74
IV.2 Les propositions 94	75
IV.3 Les propositions 95	76
IV.4 Les propositions 97	78
IV.5 Synthèse des propositions des quatre premiers rapports	80
IV.6 Les nouvelles propositions	82
Conclusion	84
ANNEXES	

I INTRODUCTION

La mission du Haut-Comité pour le logement des personnes défavorisées consiste à faire toute proposition utile sur l'ensemble des questions relatives au logement des personnes défavorisées et de donner un avis sur toute question dont le gouvernement le saisit.
(Décret du 22 décembre 1992)

Le présent rapport est le résultat de l'activité du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées depuis septembre 1997.

Il prend acte de l'état du **droit au logement** dans le contexte social et juridique actuel et propose des mesures à court et moyen terme ainsi qu'une réflexion plus prospective pour donner dans le temps à ce droit la place et l'effectivité dans une société en mutation.

Le 2 Septembre 1997, Xavier EMMANUELLI a été nommé, à la présidence du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées.

Il succède à Louis BESSON qui occupait cette fonction depuis la création du Haut Comité, en décembre 1992, et dont l'ampleur de vue et l'efficacité de l'action accomplie à ce poste doivent être hautement saluées ici.

Ce changement est, directement lié au changement de Gouvernement en juin 1997 et à la nomination de Louis BESSON au Secrétariat d'Etat au Logement du Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement. Il a induit deux sortes de conséquences :

- la nécessité pour la nouvelle formation du Haut Comité de s'accorder sur une définition des missions et des travaux à mener afin de promouvoir le **droit au logement pour tous**, en partant des orientations et des acquis de ses travaux antérieurs et en développant une approche prospective et ciblée ;

- la nécessité de laisser au nouveau Gouvernement le temps de mettre sa politique en place, avant d'en prendre la mesure et d'en analyser le contenu au regard tant des propositions du dernier rapport du Haut Comité, que des effets positifs tangibles ou tout au moins attendus pour l'amélioration du logement des personnes défavorisées.

L'exercice n'est pas simple sur une période si courte et si « productive » à la fois et donc peu propice au bilan et à l'évaluation.

Dans ce contexte particulier, la nouvelle formation du Haut Comité a cependant souhaité présenter un rapport, tout particulièrement au moment où la loi d'orientation de lutte contre les exclusions entre en vigueur.

Il ne s'agit donc pas de dresser un bilan de l'action menée par le Gouvernement actuel, puisque l'ensemble de mesures prises n'ont pu encore donner leur plein effet et que de vastes projets sont encore en chantier (statut du bailleur privé, loi Habitat urbanisme, loi sur l'intercommunalité).

Les quatre précédents rapports du Haut Comité s'intitulaient :

- Proposition pour le logement des personnes défavorisées (1993)
- De l'Etat tuteur à l'Etat garant (1994)
- Du devoir de solidarité à l'obligation de résultat (1995)
- Lever les obstacles au logement des personnes défavorisées (1997)

Ces intitulés parlent d'eux-mêmes et n'appellent pas d'abondants commentaires : la société évolue lentement. La reconnaissance juridique du **droit au logement pour tous** est un processus qui s'inscrit dans le temps. Elle a enregistré depuis la loi Quillot de 1982 qui fait pour la première fois état d'un « droit à l'habitat » des avancées législatives, constitutionnelles et internationales considérables. Mais il reste encore du chemin pour que l'on enregistre une dynamique significative en termes d'effectivité du **droit au logement pour tous**.

Malgré la prise de conscience collective des évolutions de société et la multiplication des « outils » mis en place pour s'y ajuster, on ne peut que constater la persistance « enkystée » de l'exclusion et la montée de la précarisation.

Ce constat a conduit le Haut Comité à orienter ses travaux, cette année, sur le thème de la **cohérence** qui doit présider à la mise en oeuvre d'un réel **droit au logement**.

A deux niveaux :

- quelle cohérence politique doit fonder les politiques sociales, et tout particulièrement dans l'optique d'une **politique sociale du logement** qui lui semble plus adaptée aux enjeux que la politique actuelle qui reste largement une politique du logement social ?

- quelle cohérence consolider ou inventer pour que la vaste panoplie des outils en place instaure un processus réellement efficace de prévention et de maîtrise de l'exclusion du logement à divers titres de quelques millions de nos concitoyens* ?

*Rappel de la situation des ménages percevant des minimas sociaux

Minimum	Montant mensuel janvier 1999	Allocataires au 1 ^{er} janvier 1998		
		Métropole	DOM	TOTAL
RMI	2 502,30 F	956 596	111 305	1 067 901
Allocation parent isolé (API)	3 220F sans enf, 4 293F 1 enf	149 650	12 699	162 349
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	2 472,60 F Majoré : 3 551,70 F	449 389	25 611	475 000
Allocation Adultes handicapés (AAH)	3 540,41 F	588 467	21 505	609 972
Minimum invalidité (effectifs 96)	3 540,41 F	107 960	1 300	109 260
Assurance veuvage	3 144 F (1 ^{ère} année)	16 860	453	17 313
Minimum vieillesse	3 540,41 F	803 835	84 316	888 151
Allocation d'insertion (AL)	1 741,80F	14 950	2 550	17 500
TOTAL Allocataires		3 087 707	259 739	3 347 446

Le Haut Comité appuie sa réflexion et ses travaux sur trois analyses, au demeurant largement partagées et sur un principe :

Trois analyses :

1) - Avec plus de 6 millions de personnes en situation de précarité et d'insécurité, le phénomène n'est pas conjoncturel, il est **massivement structurel**. Les politiques

de lutte contre les exclusions mises en oeuvre depuis la fin des années 1980 (RMI, loi sur le surendettement, loi BESSON, LOV, loi quinquennale sur l'emploi...) n'ont pas enrayé le processus de massification et de « structuration » du phénomène. Elles l'ont sans doute stabilisé. Elles l'ont peut être, parfois, consolidé par des effets, certes involontaires, de stigmatisation, très difficiles à maîtriser : il ne fait pas forcément bon être « Rmiste » quand on cherche du travail ou un logement.

2) - Le modèle de société construit depuis l'après guerre sur les acquis du droit du travail, la généralisation de la protection sociale et sur les principes formels de la déclaration universelle des droits de l'homme - et qui a trouvé son aboutissement, dans la période des « trente glorieuses » - n'est plus pertinent. Il ne rend plus compte de l'état de la société.

Modèle ascensionnel linéaire, stable et assuré, d'une société de (quasi) plein emploi et de contrats à durée indéterminée, les transferts sociaux de la richesse nationale redistribués au titre de l'aide et de l'action sociales étaient conçus comme une « réparation à la marge » pour un « stock » maîtrisable de personnes en difficulté (personnes âgées, personnes handicapées, grands marginaux, ménages « pauvres »)*. L'ascenseur social est en panne.

Le modèle de société dans lequel nous sommes entrés est davantage celui d'un **flux circulaire d'entrées et de sorties plus ou moins aléatoires dans des cycles d'incertitude et d'insécurisation** pour une part très significative de la population. Le traitement social doit être traité différemment que lorsque nous étions dans une société de plein emploi et l'organisation actuelle des transferts sociaux risque à terme la saturation et l'inadaptation

* Les exclus (1974) René LENOIR (Ed. du Seuil)

3) - Déjà affirmé dans les précédents rapports du Haut Comité, il faut réaffirmer ici à nouveau que dans un tel contexte, avec plus de 6 millions de « précaires », l'enjeu crucial est celui d'une refonte globale de la **logique politique et culturelle** qui préside aux dispositions législatives et réglementaires mises en oeuvre.

Concernant la politique du logement en particulier, il ne s'agit pas de multiplier les « statuts » intermédiaires et les « arrangements » ponctuels pour « loger » ou héberger les personnes en difficulté parce qu'elles ne peuvent pas, faute de moyens, entrer dans les « cases » d'un système économique et financier en place, inaccessible et inchangé.

Il s'agit au contraire d'inverser le mode d'approche :

- Si 80.000 places en accueil d'urgence ou d'insertion, collectif ou individuel, semblent suffire au niveau quantitatif encore faut-il veiller au qualitatif, à la disparité territoriale et surtout au processus de sortie de ces dispositifs. Pour le reste, c'est l'accès à un habitat adapté **aux moyens et aux modes d'existence** de chacun qu'il faut mettre en oeuvre.

« Faute de disposer d'une offre suffisante de logements de droit commun accessibles à des personnes à faibles ressources, on est contraint de loger dans

des structures d'hébergement d'urgence, à fort encadrement social, des personnes qui ne devraient pas en relever (durablement) car elles sont aptes à habiter un logement de droit commun. »

cf rapport du Haut Comité de juillet 1997 « Lever les obstacles au logement des personnes défavorisées ».

Il faut inverser la logique :

Dans le contexte où le problème est majoritairement celui du coût du loyer et des charges locatives où les personnes qui cumulent les handicaps et appellent des solutions transitoires et un accompagnement social spécifiques ne sont pas le plus grand nombre, il faut cesser, faute de régler la question des logements à loyer adapté aux ressources, de répondre « par le bas », par des sous-solutions. Celles-ci du fait même de leur existence distillent de l'exclusion et sont contraires au principe de « l'égalité de dignité de tous les êtres humains » affirmé dans l'article premier de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

L'Etat ne peut continuer à se donner bonne conscience à ce prix.

Un principe : Le droit au logement

Le logement est la condition première de l'autonomie personnelle et familiale, de l'intégration dans la vie sociale et professionnelle.

Garantir le droit au logement est donc une priorité de l'action publique .

Le logement représente un facteur indéniable de sécurisation, d'insertion et de garantie de l'intégrité familiale. C'est un besoin primordial pour développer des relations de voisinage, avoir accès aux services publics, pouvoir prétendre à un emploi.....

Dans un Etat de droit ayant à faire face aux évolutions d'une société en mouvement, et au terme des analyses brièvement développés plus haut, le Haut Comité pense que seule **l'inscription dans le droit positif du droit au logement pour tous**, fortement articulée et insérée dans l'ensemble des politiques en place sera à la hauteur de l'enjeu et le Haut-Comité reprend la formule de Jean-Michel BELORGEY " Le droit, pour qu'il soit réellement appliqué sur le terrain, doit se fonder sur des valeurs de société, reconnues et de portée suffisamment explicite pour tous. "

De ce point de vue la politique mise en oeuvre par le nouveau Gouvernement présente à la fois de réelles avancées et une vision d'ensemble du logement globalement cohérente .

II ANALYSE DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE

II.1 Les mesures prises en faveur du secteur locatif :

Le gouvernement a pris dès juin 97 puis dans la loi de finances 98 des mesures dans ce domaine :

- actualisation et revalorisation pérenne des aides à la personne
- financement de 80.000 PLA dont 20.000 PLALM et 10.000 PLAI surdotés pour "sortir" des logements à bas loyer
- TVA à 5,5% pour la réhabilitation du parc social avec maintien d'une enveloppe PALULOS de 1,4 milliard
- dotation accrue de l'ANAH (agence nationale pour l'amélioration de l'habitat) et des PAH.(primes à l'amélioration de l'habitat).

Elles permettent de dessiner une politique du logement fondée, semble-t-il, sur la volonté de relancer la construction et soutenir l'activité économique, de fluidifier le marché et d'y « intégrer » le logement social selon des axes fortement corrélés autour des notions de cohésion et de mixité sociales dans une conception redéfinie du droit à l'habitat et dans le souci d'une meilleure mobilisation du stock de logements existants :

- la réaffirmation de la vocation de quasi service public du logement social du parc HLM. Les trois protocoles d'accord signés le 17 décembre 1997 par l'UNFOHLM et l'Etat respectivement consacrés :
 - * à la modernisation des règles de gestion du patrimoine par bassin d'habitat et par organisme
 - * à l'amélioration des mécanismes d'attributions des logements sociaux
 - * aux mesures d'accompagnement locales (création d'emplois de gardiennage, amélioration de l'habitat concertée avec les habitants) en sont la claire manifestation, même s'il faut maintenant en **suivre la réalisation sur le terrain et mesurer l'écart entre les intentions et les actes.**
- le relèvement des plafonds de ressources et le réaménagement du « surloyer »
- la volonté d'amener le parc privé à participer au logement social par la création d'un « **statut du bailleur privé** » où avantages fiscaux et contrepartie sociale s'équilibreraient dans le cadre d'un conventionnement, tout en maintenant du parc privé libre
- la prolongation de l'amortissement " PERISSOL " jusqu'à l'été 99 avec une période de chevauchement avec le nouvel amortissement " BESSON " qui prendra ainsi le relais en encadrant les loyers et en favorisant le ciblage de public doit permettre le développement d'un parc locatif privé sans créer d'à-coups préjudiciable au secteur de la construction.
- l'adaptation de la convention avec l'UESL sur le 1%
- le retour aux critères de la loi d'orientation pour la ville (LOV) en prenant acte du bilan de l'application de la loi de juillet 1991.

II.2 Les mesures prises en faveur de l'accession

A ces différents axes, qui accordent **une nette priorité au locatif**, il convient d'ajouter la réorganisation de **l'accession à la propriété sociale et le maintien d'un important niveau de constructions par :**

- la refonte du financement du prêt à taux zéro (PTZ)
- la baisse des droits de mutation
- la mise en place d'un système de garantie pour les accédants

En tout état de cause, le Haut Comité est sensible à la cohérence d'ensemble du projet et de l'action du Gouvernement en matière de logement (budget logement 1998 : + 6,7% par rapport au budget 1997 et + 10% si l'on ajoute les mesures fiscales) et les réelles avancées de la loi d'orientation de lutte contre les exclusions.

Seule l'épreuve des faits et des résultats obtenus pour le logement effectif de nos concitoyens pas ou mal logés permettra cependant, à terme, d'évaluer la pertinence du changement.

II.3 Le volet logement de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions

Le volet logement de cette loi complète l'ensemble de la politique gouvernementale sur le logement, le Haut-Comité saisi du projet a rendu son avis en février 98.

Le Haut Comité se réjouit d'abord que le conseil constitutionnel dans ses considérations sur les normes de constitutionnalité de la loi évoque pour la notion de droit au logement le préambule de la constitution de 1946 par ces termes.

« La nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement ». La nation " garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui en raison de son âge, de son état physique ou moral, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. Il ressort du préambule de la constitution de 1946 que la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle ".

" Il résulte de ces principes que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif à valeur constitutionnelle "

La confirmation du Droit au logement comme objectif à valeur constitutionnelle après la décision de janvier 1995 du conseil constitutionnel permet de mesurer la progression du Droit que souhaite favoriser le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées depuis sa création en décembre 1992.

Le Haut Comité réaffirme solennellement ici son attachement à la mise en oeuvre dans le droit positif, du droit au logement pour tous, dans le respect des droits de chacun.

Pour le Haut Comité le volet logement de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions jette les fondements d'une politique sociale du logement.

Cohérente et globale, elle devrait produire les effets attendus à la condition d'une volonté affirmée et d'une implication des acteurs dans sa mise en oeuvre, chacun pour ce qui le concerne, à hauteur de l'enjeu.

La loi instaure de réelles avancées, en premier lieu pour ce qui touche à la prévention en particulier la prévention des expulsions, l'attribution de logements, la mobilisation du parc privé, la lutte contre le saturnisme et propose un équilibre pertinent entre le partenariat négocié au bon échelon local et l'intervention de l'Etat : garant de la mise en oeuvre du droit en cas d'échec. Le plan d'action lié à la loi contient quelques lacunes en matière de financement et de recours même s'il faut remarquer que les engagements financiers liés à la loi sont bien intégrés à la loi de finances 1999.

II.3.1 Le renforcement du Droit au logement

Le Haut Comité soutient la distinction dans la loi et les décrets d'application d'un public aux faibles ressources auxquels le droit commun doit être adapté pour qu'il puisse trouver des solutions de logement avec des coûts compatibles avec ses ressources et le public des personnes défavorisées qui cumule difficultés économiques et sociales. Ceci justifie une action forte et concertée des pouvoirs publics pour leur permettre l'accès, le maintien dans le logement ou la possibilité d'être soutenu par un accompagnement social.

Les plans départementaux et les Fonds de solidarité logement doivent hiérarchiser les publics prioritaires et engager les actions pour répondre à leurs difficultés.

L'augmentation de 44 % de la dotation en 99 par l'Etat au Fond de solidarité logement est saluée positivement par le Haut Comité en espérant que cette augmentation permette de favoriser principalement la résorption des impayés et l'accompagnement social en particulier dans le cadre de la prévention des expulsions.

Le renforcement du secteur associatif par son introduction dans les instances de réflexion au niveau national, départemental et local est considéré comme une véritable reconnaissance des associations d'insertion par le logement et de défense des exclus du logement. Le Haut Comité souhaite qu'en pratique leur introduction dans ces instances ne s'assimile pas à une présence « alibi » ou « strapontin » mais à une véritable concertation du secteur associatif.

La création de la ligne budgétaire pour la médiation locative est un réel progrès, les décrets étant parus rapidement, le Haut Comité sera attentif à une application conforme à l'esprit de la loi dans tous les différents départements.

Le financement de la gestion locative des résidences sociales dont le plan d'action fait état, mérite d'être davantage éclairé tant dans ses conditions d'octroi que dans sa généralisation pour des structures qui sont appelées à apporter des réponses spécifiques à un public en forte demande (jeunes, isolés, etc...). Il restera par ailleurs la question du financement de l'équipement mobilier de ces résidences actuellement sans solution adaptée autre que le recours à divers financements aléatoires des collectivités locales ou des associations.

II.3.2 La prévention des expulsions

Le Haut Comité salue l'avancée considérable du changement de logique substituant celle de sécurité publique par celle de solidarité et de prévention grâce à un dispositif en amont du jugement.

La loi règle de façon cohérente la prévention et le traitement de l'expulsion dans un sens favorable au maintien dans le logement et au droit au bail des locataires de bonne foi sans préjudice du droit des propriétaires qui sont souvent des petits propriétaires.

Le Haut Comité regrette que l'action de prévention ne puisse être menée encore plus en amont et que la possibilité pour la personne d'être accompagnée devant les tribunaux par une association n'ait pas été retenue. Il s'étonne du rejet par le conseil constitutionnel de l'article du projet de loi qui prévoyait que le Préfet s'assure avant d'accorder le concours de la force publique qu'une offre d'hébergement a pu être proposée aux ménages en situation d'expulsion.

La circulaire d'application du 9 février 1999 instaurant l'obligation au préfet de diligenter une enquête sociale pour tous les signalements nous paraît formaliser le véritable objectif de prévention. Le Haut Comité sera vigilant à son application sur le terrain puisqu'un partenariat est indispensable entre l'Etat, le conseil général et ses services sociaux et les autres acteurs (huissiers, juges, associations,...) et bien sur les personnes elles-mêmes.

L'élaboration de chartes départementales doit être le moyen de mobilisation de tous les intervenants.

Le Haut Comité veillera à ce que cette nouvelle procédure prévue pour la résiliation du bail ne soit pas détournée de sa vocation par l'utilisation, comme il nous est signalé actuellement dans certains endroits, d'autres procédures dans le seul souci d'éviter la phase de médiation et d'intervention du Fonds de solidarité logement.

II.3.3 Du droit au logement au droit à l'habitat

Le Haut-Comité se réjouit qu'un chapitre de loi soit consacré à la lutte contre l'insalubrité et à la précarité dans l'habitat et adhère pleinement à l'élargissement de la notion de logement à celle de l'habitat.

Le Haut-Comité se félicite en particulier des mesures contre le saturnisme contre lequel l'Etat semble engager une action vigoureuse que nous souhaitons voir élargir aux autres causes d'insalubrité qui mettent en danger la santé des occupants, en particulier bien sur celle des enfants.

Nous prenons acte des déclarations du secrétaire d'Etat au logement Louis BESSON que des mesures plus générales de lutte contre l'insalubrité seront incluses dans le futur projet de loi sur l'habitat et l'urbanisme.

Les nouvelles dispositions relatives à la prévention des coupures d'eau et d'énergie sont saluées positivement en souhaitant là également que la recherche de cohérence permette que les autres dispositifs liés aux charges de logement tels que le Fond de solidarité logement soient connectés à ces dispositifs.

Le Haut-Comité déplore que certaines dispositions sur la prévention des coupures et la résorption des impayés n'aient pas encore pris effet avec les distributeurs d'eau près de 9 mois après le vote de la loi.

Enfin nous saluons tout particulièrement les dispositions relatives aux sanctions pénales et à la confiscation du fonds de commerce des établissements d'hébergement gérés par des « marchands de sommeil »

au regard du respect de la dignité humaine laissant ainsi la possibilité ouverte de maintenir ce type d'habitat en y adaptant les conditions d'accueil.

II.3.4 L'accroissement de l'offre de logement à des personnes aux revenus modestes

Le Haut-comité adhère à la réforme des attributions en souhaitant vérifier qu'une évaluation puisse rapidement en faire un bilan avec une attention sur les attributions des plus défavorisés dans le cadre des accords départementaux ainsi que les attributions d'office prononcées par les préfets dans les départements, la raison de leur mise en oeuvre et une évaluation des accords collectifs avec les bailleurs.

La création de conférences intercommunales par bassin d'habitat est conforme aux propositions du Haut-Comité et il s'en félicite et ce d'autant que le législateur a repris notre proposition spécifique de pouvoir créer ces conférences intercommunales sur la base du volontariat en dehors des bassins d'habitat délimités par le Préfet.

Le Haut-Comité regrette que la composition des conférences intercommunales n'ait pu être élargie au conseil général et à titre facultatif aux bailleurs privés ce qui aurait permis de développer une dynamique locale et globale du logement social par bassin d'habitat.

Un lien renforcé pour la programmation d'offres adaptées émanant des besoins décelés par les conférences intercommunales reste indispensable.

Les contrats d'objectifs fixés aux bailleurs sociaux pour l'accueil des plus démunis dans l'habitat sont appréciés, le Haut-Comité aurait souhaité dans un souci de cohérence que des contrats d'objectifs de réalisation de logements sociaux et très sociaux soient fixés aux communes. Le retour aux critères de la loi d'orientation sur la ville pour la construction est jugé positif mais insuffisant quant à une réelle obligation de construction.

Le Haut-Comité apprécie que la loi ait reprise sa proposition sur la notification du refus d'attribution par un bailleur et s'il approuve la création de l'instance de médiation il regrette que cette instance ne constitue pas en l'état un véritable droit de recours opposable au préfet.

Enfin concernant les mesures visant à l'accroissement du nombre de logements à faible loyer et la mobilisation du parc vacant, le Haut-Comité approuve sans restrictions les mesures reprenant les propositions émises dans nos rapports précédents.

- La taxe sur la vacance

- L'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties des logements acquis et améliorés en vue de leur location à des publics en difficulté.

- La mesure favorisant « l'attractivité fiscale » du bail à réhabilitation en supprimant les revenus fonciers liés aux travaux réalisés par le bailleur.

II.4 L'analyse du Haut-Comité

Le Haut Comité ne peut que constater au moment de la rédaction de ce rapport que la construction de PLA, PLALM et de PLAI, malgré les moyens proposés n'est pas à la hauteur des attentes, non plus que la mobilisation du parc ancien vacant.

Tout dépend par ailleurs de la mobilisation des acteurs :

- où en est la mise en oeuvre des protocoles signés avec les HLM ?
- comment la loi d'orientation de lutte contre les exclusions sera-t-elle portée, relayée et appliquée sur le terrain ?
- quels moyens se donne l'Etat central pour assurer l'harmonisation équitable et éviter dorénavant les dérives rencontrées ici et là dans la mise en oeuvre des PDALPD et du FSL ?

A ce stade le Haut-Comité sans avoir pu, durant cette dernière année de travail, apporter des réponses plus structurées posent des questions qui nécessiteront sans aucun doute l'approfondissement, la réflexion, les interrogations du prochain Haut-Comité dans sa nouvelle composition.

- La politique de l'Etat ne doit-elle pas davantage sortir de la position actuelle qui s'appuie pratiquement exclusivement sur les organismes HLM pour ce qui concerne le logement social. Si le constat persiste, malgré les nouveaux moyens fiscaux et budgétaires apportés par l'Etat sur un manque de construction de logements sociaux ne devrait-on pas élargir la réflexion à l'ouverture des crédits et financements de l'Etat à des opérateurs privés qui accepteraient des missions de service public encadrées dans un conventionnement ?
- Le problème de la mixité sociale et celui de la "juste" distribution territoriale de l'habitat par commune, par agglomération, par bassin d'habitat ne doivent-ils pas être repensés globalement ? A cet égard le Haut-Comité remarque que l'on parle toujours de mixité dans le même sens, la mixité dans les quartiers en difficulté.
- Le financement du logement social doit-il être maintenu dans sa segmentation qui privilégie le très social mais qui en souligne l'effet de stigmatisation dont on perçoit aujourd'hui qu'il est un des principaux facteurs de frilosité des bailleurs et des collectivités territoriales ?
- Du logement intermédiaire qui doit sans doute pouvoir se développer grâce au nouveau conventionnement lié au statut de bailleur privé, ne peut-on pas élargir cette réflexion au secteur public tel que le PLI où une intervention de l'Etat sous forme d'aide financière ou de minoration de prêt faciliterait le montage en contre partie de l'octroi d'un contingent préfectoral.
- Dans le souci de cohérence des politiques de l'Etat et pour mener au bout la logique de choix d'aide à la personne, ne peut-on pas harmoniser et fondre dans une prestation unique l'APL et l'AL ?
- Faudrait-il nonobstant les contraintes budgétaires, afin de produire du logement moins cher, revoir les taux de prêt et les durées de remboursement ?

Les taux proposés par l'Etat via la caisse des dépôts et consignations demeurent trop élevés par rapport à l'inflation et ne sont guère plus attractifs que les prêts du marché bancaire. Sans ignorer le poids politique d'une décision gouvernementale sur les taux du livret de caisse d'épargne, le Haut-Comité estime indispensable d'offrir pour la construction de logements sociaux un abaissement des taux qui aurait le double mérite de diminuer sensiblement les charges de remboursement des organismes HLM et de permettre la relance de la construction indispensable et d'ailleurs souhaitée dans les déclarations du Secrétaire d'Etat au logement et du Gouvernement.

La "course à la qualité" voire sa sophistication doit être mesurée en comparaison du souci de reloger des personnes à ressources modestes. La mesure de la loi relative à la lutte contre les exclusions n'imposant plus l'obligation de parking pour des logements sociaux représente sans doute un premier pas vers cette différenciation entre les normes indispensables (sécurité, isolation phonique et thermique) et celles qui ne semblent pas indispensables et qu'il est donc superflu de rendre obligatoires.

Le Haut-Comité pense qu'on ne peut se réfugier dans un faux angélisme qui interpréterait le droit à un confort maximum comme un droit premier.

A quoi serviront les logements surdotés d'éléments de confort s'ils ne sont pas plus accessibles à la population à cause d'un loyer ou de charges trop élevés.

Dans l'objectif indispensable d'accroître cette offre de logements aux ménages les plus modestes il faut enlever le prétexte avancé par les organismes HLM et les collectivités locales d'opérations déséquilibrées, il faut en même temps enlever le prétexte du Ministère des finances sur la non maîtrise des aides aux logements.

Les membres du Haut-Comité souhaitent que soit favorisé voire amélioré le financement en particulier des logements à vocation très sociale (PLALM et PLAI) en s'assurant de l'engagement des bailleurs envers cette construction en contrepartie de ces dispositions **mais en veillant que tout aménagement de la dette des HLM s'accompagne en parallèle d'une diminution des loyers.**

Sans rechercher cette année une analyse systématique des champs spécifiques des populations défavorisées dans leurs difficultés de faire valoir leurs droits quant à un habitat décent et autonome tel que stipulé dans l'article 1er de la loi du 31 mai 1990 relative à la mise en oeuvre du droit au logement, Les membres du Haut Comité ont souhaité auditionner en séance plénière :

- les responsables de l'accueil et de l'hébergement des travailleurs immigrés
 - des juristes sur l'évolution et la reconnaissance du Droit au logement
 - un conseiller d'Etat sur l'effectivité du Droit au logement
 - un expert sur l'intervention et l'importance des normes sur les coûts de construction
 - des responsables associatifs sur le rôle de l'accompagnement social
 - des responsables de l'administration sur la spécificité du problème du logement à Paris
 - des experts européens sur le logement social et la situation des sans abri en Europe.
- des responsables de l'administration des collectivités locales et des élus sur les problèmes de la solidarité intercommunale.

Il est encore trop tôt pour mesurer les effets et les modifications qu'ont apportés dans la pratique ces nouvelles approches. Le prochain rapport devra très certainement évaluer globalement leur application et surtout mesurer si les modifications apportées sont intégrées dans la prise en compte du dossier par les différents opérateurs.

Ce rapport s'est donc arrêté davantage sur les intentions du législateur et du gouvernement mais au delà de toutes ces mesures, il recherchera la cohérence des dispositifs et soulignera les difficultés d'articulation qui handicapent le rôle de garant de l'Etat dans l'accès du Droit au logement pour tous.

III LE BESOIN DE COHERENCE DANS LA POLITIQUE DU LOGEMENT

III.1 Prise en compte du public spécifique

III.1.1 Les sans-abri

Au moment où la France s'est engagée dans le recensement de sa population en 1999, nous n'avons pas encore de chiffre permettant de dénombrer le nombre de sans domicile fixe.

Le nombre des sans abri n'est correctement évalué que pour la ville de Paris suite à une enquête (au cours d'une nuit d'hiver 95) faite par l'INED et qui est de l'ordre de 8 000 personnes. L'extrapolation n'est pas aisée puisque les grandes villes représentent un phénomène d'attrait non négligeable.

L'INSEE prévoit de réaliser durant l'hiver 2000 - 2001 une enquête nationale qui permettra pour la première fois un chiffrage fiable du nombre de sans abri en zone urbaine. Le Haut-Comité espère que cette enquête dépassera le simple comptage pour viser les objectifs que le conseil national de l'information statistique (CNIS) s'était fixé dans son rapport en 1995.

Le CNIS avait réfuté l'intérêt uniquement statistique de comptabiliser le nombre de sans-abri compte tenu des effets pervers et du facteur très variable des situations à prendre en compte qu'elles soient transitoires ou permanentes, au profit d'études sur les trajectoires résidentielles et l'évolution des situations.

Les éléments chiffrés actuels à notre disposition sont de l'ordre de :

- 35 000* personnes en centre d'hébergement et centre d'accueil
- 550 000** personnes (dont 50 000 enfants) habitant dans des hôtels, des meublés ou qui sont sous-locataires
- ~ 100 000** personnes hébergées par des tiers (sur 350 000) qui sont dans cette situation faute de moyens d'obtenir un logement indépendant. Il s'agit pour eux d'un hébergement contraint.
- ~ 45 000* personnes en " abri de fortune ".

730 000 personnes sans perspective d'accès à court terme à un habitat autonome

* INSEE ** Enquête logement 96-DGUHC

Il faut bien ajouter à ces 730 000 personnes les personnes véritablement à la rue sachant que toutes ces situations ne sont pas figées et que la plupart de ces personnes peuvent passer très rapidement de la rue, au centre d'accueil, à l'hébergement voire à un abri de fortune ou en hôtel meublé pour quelques jours.

De plus pour ce public la mobilité est accrue voire organisée puisqu'ils ne peuvent rester dans ces hébergements provisoires que pour une durée limitée, voire très limitée. La distinction est donc délicate entre le sans-abri, hébergé provisoirement, celui à la rue ou celui accueilli dans un centre d'urgence ou d'hébergement.

On voit que l'étude du B.I.P.E dont un des intérêts a été d'être la première source de référence et qui estimait à 200 000 sans abri n'était pas suffisamment fiable puisque ces chiffres reposaient sur des bases permettant de ne livrer qu'un ordre de grandeur, en effet le B.I.P.E.

s'appuyait sur trois informations issues du recensement de 90 dont l'interprétation est hasardeuse.

- les 45 000 « abris de fortune » représentent sans doute le chiffre le plus fiable si l'on exclut les travailleurs, du bâtiment en particulier, occupant provisoirement des baraques de chantier ou des logements de type Algeco.

- les 98 000 « sans domicile fixe » sont tirés d'une liste tenue par les préfectures par laquelle les gens du voyage, les gens du cirque, les forains qui habitent en permanence dans des roulottes sont rattachés administrativement à une commune de résidence pour les droits civiques.

- les 59 000 personnes en centre d'urgence sont issues du recensement des collectivités dans la catégorie centre d'accueil et d'hébergement dans laquelle on comptabilise des centres spécialisés dans l'accueil des enfants, les maisons d'enfants à caractère social. Les chiffres de 59 000 et les 98 000 sans domicile fixe ne prennent donc pas en compte seulement des situations d'exclusion du logement.

Si ces chiffres sont donc imprécis, ils témoignent d'un besoin de connaissance accrue qu'il faut pouvoir mieux cerner et apprendre au delà des chiffres, les difficultés qui se posent à ces personnes.

Nous souhaitons néanmoins retenir doré et déjà quatre catégories dans le processus des itinéraires de sans-abri :

- l'appauvrissement de la population qui conduit à l'inadaptation pour certains de leurs ressources au maintien ou à l'accès dans un logement dans des conditions adaptées.
- l'exclusion basée sur les problèmes d'ordre thérapeutique rendant difficile la conservation d'un logement.
- l'exclusion du logement suite à des ruptures familiales et / ou professionnelles.
- l'exclusion liée à la pauvreté "héréditaire".

A ces différentes catégories les pouvoirs publics doivent proposer des solutions qui permettent d'offrir un habitat capable de sécuriser les personnes elles-mêmes bien sûr mais aussi l'environnement de ce public constitué par la population voisine, les responsables de collectivités locales, le secteur associatif, le monde médical.

On remarque que pour la plus grande majorité des personnes qui n'ont pas de logement, cette situation ne s'inscrit pas comme définitive.

Le phénomène des sans-abri s'apparente donc davantage à un état transitoire pour ceux qui perdent leur logement ou n'y accèdent pas après la phase de rupture familiale (décohabitation d'avec les parents, séparation du couple...).

Or les études effectuées sur ces situations nous montrent bien l'importance de cette période. Il est évident que les répercussions de cette phase dans une trajectoire personnelle peuvent avoir des conséquences extrêmement préjudiciables.

A ce sujet le Haut-Comité s'inquiète du rajeunissement des populations sans-abri observé par les associations. Car cette épreuve constitue évidemment un traumatisme conséquent que les plus faibles sur le plan affectif et psychologique auront sans doute beaucoup de mal à assumer.

La réflexion des pouvoirs publics doit donc se développer sur les solutions envers un soutien au public sans-abri et permettre au delà du simple hébergement indispensable sous réserve d'en améliorer la qualité, un développement des passerelles vers des offres adaptées à cette population rajeunie, déstabilisée, inquiète face à son avenir.

Dans la chaîne du logement un maillon nous semble manquant également au niveau de l'hébergement des personnes sorties des structures psychiatriques sans qu'elles soient toutefois en mesure de vivre autonomes. Des solutions adaptées doivent leur être proposées.

Le Haut-Comité pense que l'Etat devrait engager et soutenir un vaste programme de créations de résidences sociales à taille humaine susceptibles d'offrir cette solution semi-collective à ce public, jeunes en particulier.

On sait qu'une partie importante de ces jeunes à parcours chaotique ont connu des placements à l'aide sociale à l'enfance (ex DDASS) et pour eux l'âge de la majorité ne correspond pas à l'âge de leur autonomie compte tenu de leur vécu, de leurs difficultés et ce malgré l'action des instituts éducatifs ou des familles d'accueil.

Ces résidences sociales devraient permettre de respecter autant leur souci d'autonomie que leur besoin d'avoir des moments de regroupement, de vie collective. Des résidences type pension de famille pourraient accueillir ceux dont l'autonomie est loin d'être acquise et pour lesquels une telle structure serait en mesure de les héberger un temps plus long.

L'encadrement de ces pensions de famille ne nécessite pas obligatoirement une responsabilité de travailleurs sociaux qualifiés. Il peut être du ressort d'un couple d'hôtes ayant une ouverture sociale, un sens du dialogue, une pratique de l'accueil qui permette aux personnes concernées de trouver une réponse à leurs souhaits et leurs besoins.

Les caractéristiques individuelles et d'histoire personnelle peuvent conduire une personne à adopter des comportements qui provoquent leur exclusion des solidarités familiales voire de l'aide de la collectivité et développer chez certains leur propension à la violence, l'alcoolisme ou la toxicomanie.

Cette situation constitue un échec patent de la société. Une politique préventive aurait des résultats souvent bien plus efficaces et diminuerait les phénomènes de tension et de rejet d'une majorité de la population.

III.1.2 Les personnes d'origine immigrée

Il y a 40 ans l'Etat a créé la SONACOTRA pour résorber les bidonvilles habités par les travailleurs venus du Maghreb à la demande du patronat.

La formule du foyer a été développée parce qu'elle correspondait au contexte de l'époque, immigration de personnes seules et souhait de ces derniers d'une forme de vie communautaire. Les associations ont dans une proportion équivalente partagé les réponses à apporter à l'hébergement des travailleurs immigrés.

Depuis 1974 et le changement de politique d'immigration qui a ralenti très fortement le flux migratoire et a rendu possible le regroupement familial, les structures destinées à ce public ont été progressivement appelées à modifier leurs conceptions de l'accueil et de l'intégration.

Les difficultés liées au logement des immigrés se sont déplacées vers l'accès banalisé et se sont progressivement confondues avec la politique des personnes défavorisées menée par les gouvernements en place.

L'UNIOPSS dans son rapport « Racisme et pauvreté dans l'habitat » en 1997 s'interroge sur l'accent mis sur l'intégration considérée comme un enjeu majeur de la société française (cf déclaration de Madame AUBRY au conseil des ministres d'octobre 98) et l'absence progressive de la question spécifique des difficultés rencontrées par les personnes étrangères ou d'origine étrangère pour accéder à un logement et s'y maintenir, dans les politiques publiques.

Le contexte de précarisation accrue pour toute une partie de la société est accentuée pour les ménages d'origine étrangère ainsi que le confirme le rapport rendu en 1998 par le Haut Conseil à l'intégration relatif aux discriminations.

Concernant les foyers de travailleurs immigrés, il est important que le gouvernement et les partenaires sociaux du 1 % patronal gérant l'union d'économie sociale du logement, soutiennent la rénovation et la réhabilitation des foyers. Il faut privilégier la réhabilitation des structures les plus éloignées des normes d'habitation et de confort sur l'enveloppe importante qui jusqu'à présent n'est pas consommée par **manque de projet** et par suite des obstacles posés par les collectivités locales. Les besoins sont recensés et certaines situations sont du domaine de l'intolérable.

Le gouvernement a lancé en 1998 un dispositif de prêt locatif aidé d'intégration pour des familles cumulant difficultés économiques et difficultés sociales liées en particulier à la composition familiale ou au mode de vie.

On peut penser, même si les familles immigrées ne sont pas spécifiquement désignées, que ce produit leur est particulièrement destiné compte tenu du nombre d'enfants dans certaines familles d'origine africaine et du rejet plus ou moins exprimé des bailleurs et des collectivités locales face à l'accueil de ces familles.

Les difficultés à reloger par exemple toutes les familles africaines du Quai de la gare et de Vincennes malgré l'engagement de l'Etat témoignent des obstacles plus psychologiques et politiques que financiers pour résoudre ce problème. Sur les 10 000 PLAI programmés seuls 3 600 ont été réalisés en 1998.....

Le Haut conseil à l'intégration relève grâce à l'enquête de l'INSEE, en y intégrant le critère de surpeuplement, que si 11% de la population française peut être considérée comme très mal logée, ce sont 45 à 50 % de ménages originaires de Turquie, d'Algérie, du Maroc et d'Afrique noire qui souffrent de ce handicap.

Le constat est confirmé par la ségrégation spatiale remarquée dans certains quartiers et de façon plus impressionnante encore dans certains îlots ou immeubles.

Si on ne peut exclure que ces concentrations correspondent parfois en partie au désir de familles elles même dans un souci de solidarité familiale ou culturelle, de besoin d'échanges communautaires, il faut reconnaître qu'elles représentent un obstacle majeur à l'intégration par l'effet de ghettoïsation qui empêche toute mixité sociale et urbaine.

L'abandon de discrimination positive en 1990 puis en 1997 dans la politique du logement des personnes immigrées au profit d'un amalgame avec les personnes défavorisées ne doit pas occulter l'indispensable soutien de l'Etat dans l'adaptation de l'offre tant au niveau quantitatif que qualitatif en particulier sur la taille et le montant du loyer des logements nécessaires à toutes les familles nombreuses qui sont bien souvent immigrées ou d'origine étrangère.

Le Haut-Comité attend qu'au delà de la conception et du suivi du plan quinquennal pour le traitement des foyers de travailleurs immigrés la nouvelle commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (C.I.L.P.I.) créée par l'arrêté du 9 juin 1998, soit source de propositions et de réflexions sur la question du logement des familles immigrées et d'un engagement du gouvernement à traiter correctement ce dossier.

Le Haut-Comité est particulièrement soucieux que soient examinés deux points particuliers :

- le vieillissement de la population et des conditions d'adaptation des structures à cette perte progressive de mobilité de vieux travailleurs migrants
- la gestion et l'intégration de foyers accueillant des personnes du sud Sahel qui reconstituent des communautés de vie dans et autour des foyers avec des risques « d'extra territorialité » tant pour les familles elles-mêmes que pour l'environnement local quand certains préfèrent les oublier.

Le surpeuplement dans certains logements, la concentration dans certains quartiers sont dus essentiellement à l'inadaptation de l'offre locative pour ce type de famille. Les organismes HLM et les collectivités locales sont très souvent réticentes à la construction ou à l'aménagement de ces offres.

L'Etat ne peut être immobilisé dans ses ambitions par ce type d'attitude, il faut donc réfléchir à un dispositif d'imposition aux acteurs publics de la réalisation au titre de la solidarité nationale et du développement d'un parc locatif de grands pavillons ou de grands appartements susceptibles d'accueillir ces familles nombreuses.

L'Etat peut s'appuyer éventuellement sur d'autres opérateurs telles que les associations ou ceux dont il a la maîtrise telle que la SONACOTRA.

L'ambition d'un pouvoir politique nous semble être aussi celui de contrer les " égoïsmes collectifs " face au refus d'offres de conditions d'accueil de ces familles pourtant indispensables à une véritable intégration et au respect de la dignité humaine.

III.1.3 Les gens du voyage

Les différents rapports consacrés aux gens du voyage (MERRHEIM, puis DELEVOYE pour le Sénat et surtout DELAMON pour le Premier Ministre en 1991) nous présentent un tableau précis des gens du voyage représentés en trois catégories sensiblement équivalentes. Le chiffre de 300 000 est souvent avancé dont la répartition s'effectue en trois tiers :

- ~ 100 000 itinérants
- ~ 100 000 semi sédentaires
- ~100 000 sédentaires

Pour les semi sédentaires le déplacement est plutôt saisonnier ou à l'occasion d'événements religieux, familiaux ou culturels.

Les chiffres datent un peu et ne tiennent pas compte des évolutions plus récentes liées d'une part à une progression de la sédentarisation mais aussi d'autre part à un afflux de gens du voyage étrangers en particulier des pays de l'Est. Là encore le recensement de 1999 devrait nous donner des chiffres réactualisés et qui permettront de mieux mesurer la situation.

Le Secrétaire d'Etat au logement a annoncé au congrès des Maires de France en novembre 1998 un projet de loi sur les gens du voyage. Le Haut-Comité souhaite être saisi du projet de loi pour avis en soulignant que seul un texte renforçant le droit et les devoirs de chacun qu'ils soient gens du voyage, représentants des collectivités locales, représentant de l'Etat est susceptible d'apporter une réponse cohérente à cet épineux problème de l'accueil sur tout le territoire d'un public bien souvent rejeté d'une partie de la population.

Le constat tiré par le Ministère du logement sur l'efficacité de l'application de l'article 28 de la loi du 31 mai 1990 qui impose aux communes de plus de 5000 habitants la réalisation d'une aire d'accueil dans le cadre d'un schéma départemental est affligeant puisqu'il démontre que seul un tiers des départements ont élaboré ce schéma et qu'à peine plus d'un quart des communes ont réalisé cette aire.

Une action énergique de l'Etat, un engagement des collectivités territoriales sont indispensables pour apporter une réponse digne de notre société à une composante de notre population qui a opté pour un mode de vie spécifique pour des raisons historiques, culturelles liés à des modes de vie ancestraux et qui sont , faut-il le rappeler, à plus de 90 % de nationalité française.

Le Haut-Comité souhaite que le projet de loi soit déposé devant le Parlement dans les meilleurs délais. Le projet de loi doit contenir des réponses structurées faisant appel au sens des responsabilités de chacun des concernés.

L'Etat par un volet législatif qui s'assure que les obligations de chacun soient respectés et qui intègre :

- Un dispositif financier qui soutienne les collectivités locales dans l'aménagement de ces aires réparties sur tout le territoire mais aussi dans le fonctionnement de ces aires qui doivent être entretenues et gardiennées si l'on veut maintenir la pérennité de ces installations.

- un dispositif varié qui offre des solutions tant aux gens du voyage itinérants qu'à ceux qui souhaitent se sédentariser progressivement ou définitivement.

- Les gens du voyage

Les gens du voyage par leurs représentants doivent participer à l'élaboration de schémas départementaux pour l'évaluation des besoins et à la discussion sur l'aménagement de ces aires en conformité avec leurs attentes.

Le respect du droit et du devoir de chacun doit être aussi partagé par les gens du voyage. A partir du moment où les aires d'accueil auront été aménagées en tenant compte de leurs besoins, les gens du voyage itinérants doivent accepter de s'y rendre et garder les installations en état et respecter les conditions de vie leur permettant à l'intérieur et avec le voisinage des relations équilibrées.

- les collectivités locales

Les collectivités locales devront respecter leur obligations. Elles se plaignent parfois à juste titre, des occupations sauvages de terrains publics ou privés. Elles doivent accepter que la seule réponse cohérente est de multiplier les aires d'accueil sur le territoire à hauteur des besoins de cette population car avec 10 000 places actuellement pour sans doute plus de 25 000 caravanes l'installation sauvage est inévitable et la responsabilité ne peut être imputée aux seuls gens du voyage.

Un effort de pédagogie et de tolérance doit être effectué auprès de la population pour éviter le sentiment de rejet lié souvent à la méconnaissance et la méfiance vis à vis d'un public ayant adapté un autre mode de vie.

III.2 L'offre de logements accessibles aux ménages défavorisés

III.2.1 La situation actuelle

Il faut avant tout rappeler quelques chiffres extraits de l'enquête logement **935 000 logements n'offrent pas le minimum de confort sanitaire soit 4 % des résidences principales qui n'ont soit ni wc ni sanitaire soit ni douche ni baignoire.**

Ces logements sont avant tout des constructions anciennes (90 % avant 1948 dont les 2/3 avant 1915).

Equipement sanitaire des logements

Taux d'équipement sanitaire des résidences principales

	1946	1954	1962	1970	1973	1978	1984	1988	1992	1996
WC	20 %	27%	41 %	62 %	70 %	79 %	89 %	93 %	96 %	97 %
douche ou baignoire	5 %	10 %	29 %	56 %	65 %	77 %	88 %	92 %	95 %	97 %
WC et sanitaires	5 %	10 %	25 %	51 %	61 %	73 %	85 %	90 %	94 %	96 %

Source DGUHC - ENL 96 - INSEE

L'évolution est significative puisqu'en 50 ans le taux d'équipement est passé de 5% du parc (douche ou baignoire, wc et sanitaire) à 96% du parc. Au delà de ces pourcentages cela signifie qu'il reste 400 000 ménages sans ces éléments de " confort " et le Haut-Comité doit être l'indispensable interpellateur des pouvoirs publics car le faible pourcentage pourrait faire croire que le problème est résolu et que l'intervention de l'Etat n'est plus nécessaire.

Si on trouve un pourcentage important de ce parc en zone rurale, il faut soulever **l'exception que représente Paris avec 12 % de logements qui n'ont pas le confort sanitaire minimum** qui peut s'expliquer par l'ancienneté du bâti et surtout par un nombre important de logements hébergeant des populations en situation précaire ou provisoire (hôtel, pièce indépendante, chambre de bonne,) qui représentent 13 % des logements sous - équipés.

Tableau de synthèse sur les défauts du parc de logements

	Nombre de ménage	Répartition Rural/urbain		Répartition par secteur d'occupation				Répartition par niveau de vie		
		Rural	Urbain	Propriétaires	Meublés et sous locataires	Locataire vide	Autres	Pauvres	Modestes	Autres
Ensemble des résidences principales	23 300 000	24%	76%	54,5%	1,5%	38%	6%	12%	13%	75%
Sans WC ni douche ni baignoire	400 000	43%	57%	45%	10%	26%	19%	39%	22%	39%
Aucun chauffage	100 000	12%	88%	38%	6%	47%	9%	24%	11%	65%
Fils électriques à nu	1 000 000	38%	62%	38%	3%	48%	11%	24%	21%	55%
Façade en ruine	200 000	26%	74%	32%	3%	55%	10%	25%	19%	56%
Inondation due à la plomberie	600 000	17%	83%	41%	1%	51%	7%	16%	12%	73%
Revêtements très dégradés	250 000	38%	62%	41%	2%	49%	8%	25%	21%	55%
Plus de 2 des ces insuffisances	300 000	40%	60%	38%	6%	46%	10%	35%	19%	46%

	Nombre de résidences principales	en % des résidences principales
0 "défaut"	21 102 000	90,6
1 "défaut"	1 898 000	8,2
2 "défauts"	233 700	1,0
3 "défauts"	43 000	0,2
4 "défauts"	9 000	0,0
Ensemble	23 285 614	100

Source DGUHC - ENL 96 - INSEE

Ces éléments permettent d'isoler un parc de près de 300 000 logements manifestement de très mauvaise qualité, puisqu'il regroupe au moins deux de ces gros défauts.

Evolution du parc à très bas loyer *

	1984	1988	1992	1996		Ensemble du parc locatif
à très bas loyer	3 122 000	2 005 000	1 360 000	825 000		8 877 000
Locatif privé	1 402 000	802 000	536 000	394 000		4 449 000**
Locatif HLM	1 509 000	1 056 000	741 000	354 000		3 657 000
Secteur social non HLM	145 000	116 000	67 000	65 000		434 000
Sous location et meublé	66 000	30 000	16 000	12 000		370 000

*le bas loyer est compris comme recalculé en francs constant de 96 (10F mensuel au m2)

**il faut ajouter au parc privé les 337 000 logements restant sous la législation de 1948

Nous remarquons de façon évidente la très forte diminution du parc locatif à bon marché quelque soit le statut privé ou social.

Le nombre de ces logements a diminué en 12 ans de près de 2 300 000 unités.

S'il représente en 1984 37,5 % des logements, il n'en représente plus en 1996 que moins de 10 %.

Le parc locatif privé : dont les effectifs totaux sont restés stables sur 12 ans connaît une forte perte de ces logements à très bas loyer (~1 million).

La diminution du parc privé locatif à bon marché a des conséquences très importantes puisque les différentes études entreprises nous montrent que c'est le parc qui accueille très prioritairement les primo-locataires (décohabitation), et que d'autre part la tranche de loyer immédiatement supérieure a elle aussi perdu plus de 400 000 logements.

Le parc locatif social : il s'est accru de plus de 22 % en 12 ans ce qui représente 679 000 logements mais là aussi le parc à très bas loyer a diminué de 1 150 000 logements. De 50 % du parc HLM en 1984 il ne représente plus aujourd'hui que moins de 20 %, c'est la catégorie de loyer

immédiatement supérieure, contrairement au secteur privé, qui a bénéficié de l'augmentation de l'offre en quantité et en pourcentage du parc (+ 312 000 logements, 67 % du parc).

La construction neuve : la production d'une offre adaptée à bas loyer demeure très modeste car si l'on cumule les différents dispositifs mis en oeuvre depuis l'instauration de la loi BESSON en 1990 jusqu'en 1998

c'est sensiblement moins de 140 000 logements de ce type qui ont été produits.

Evolution de l'offre nouvelle de logements pour les personnes défavorisées de 1990 à 1998

Nombre de logements	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Total
PLAI, PLA-TS logements subventionnés	5 075	6 264	7 016	6 908	11 078	15481	11 435	11 783	15 500	90 540
en PST (logements subventionnés)	800	2 800	3 300	3 900	3 600	4 200	4 300	3 231	3 029	29 160
ANAH social			2 775	3 154	2 671	2 672	2 283	2 205	2 340	18 100
Total logements aidés	5 875	9 064	13 091	13 962	17 349	22 353	18 018	17 219	20 869	137 800
Logements en bail à réhabilitation (baux conclus en ...)		68	231	126	279	303	284	174	N.C	

Source DGUHC / ANAH

Comment parler de cohérence dans la politique du logement pour les personnes défavorisées quand on perd en douze ans près de 2 300 000 logements à loyer très modeste et que parallèlement l'offre nouvelle de logements " très sociaux " s'élève à moins de 140 000 logements.

Cette analyse des chiffres est d'autant plus interpellative que pendant cette période la précarité économique des ménages s'est accrue.

La sortie d'insalubrité, l'apport d'éléments de confort, l'amélioration des équipements sanitaires ne peuvent à eux seuls expliquer ce décalage.

III.2.2 Les locataires en difficulté

L'enquête nationale du logement effectuée en 1996 permet de dresser un tableau des locataires en difficulté pour payer le loyer.

	Ayant des difficultés pour régler le loyer	Ayant connu un retard de loyer	En situation d'impayé de + de 2 mois	En situation d'impayé de + de 6 mois
<u>Nbre de ménages</u>	1500 000	600 000	320 000	32 000
Parc public	800 000	400 000	210 000	21 000
Parc privé	700 000	200 000	110 000	11 000
Situation professionnelle				
Chômeurs	25 %	29 %	31 %	45 %
Actifs occupés	60 %	55 %	55 %	37 %
Autres	15 %	16 %	14 %	18 %

Source ENL 96

- 1,5 million de ménages soit 16 % de locataires déclarent avoir connu des difficultés pour régler leurs loyers ou leurs charges. Les ménages se répartissent équitablement entre le parc public 800 000 ménages soit 20 % des locataires et le parc privé 700 000 ménages soit 13 % des locataires dans ce parc.

- Dans cette enquête 600 000 ménages reconnaissent avoir eu un retard de paiement d'au moins deux mois, les situations sont plus fréquentes dans le parc public que le parc privé.

Sur ces 600 000 ménages : 320 000 sont en situation d'impayé le jour de l'enquête dont 32 000 accusent un retard de plus de 6 mois. Les situations de retard sont plus nombreuses dans le parc public 210 000 que dans le parc privé 110 000.

La situation des chômeurs est souvent plus grave que celle des actifs occupés. On remarque cependant que pour les uns comme pour les autres près de la moitié des situations de retard se règlent, les autres basculant en situation d'impayé.

On constate chez les chômeurs que ce sont ceux qui ont perdu leur emploi depuis plus de 2 ans et moins de 5 ans qui se retrouvent le plus souvent dans les difficultés. C'est sans doute le moment où la diminution progressive des ressources se montre la période la plus critique dans leur situation.

Les chômeurs de longue durée n'accusent pas plus de retard ou d'impayés que les autres, par contre les chômeurs récents se retrouvent principalement dans les situations difficiles de retards ou d'impayés.

Il est à noter que les ménages n'ayant aucun actif occupé (pas de revenu d'activité) qui représentent 33 % des locataires* ne représentent que 33 % des ménages ayant eu des difficultés 38 % des retards et 38 % des impayés. On mesure mieux à la lecture de ces chiffres l'importance des aides au logement dans les ressources des familles les plus modestes puisque ces aides augmentent parallèlement à la baisse des ressources.

Le Haut-Comité a donc salué la revalorisation et le rattrapage des aides au logement effectués dès juillet 1997 et l'actualisation effectuée en 1998 et prévue en 1999.

Les aides au logement (ALS, ALF, et APL) sont les aides sociales les plus redistributives du système des prestations sociales puisqu'elles sont proportionnelles aux ressources et soutiennent 6,150 millions de ménages les plus modestes de nos concitoyens.

Le Haut-Comité s'était fermement opposé aux gels successifs de 1993 à 1996 des augmentations des aides au logement qui pénalisaient des familles pour lesquelles la dépense logement est souvent le volet le plus important de leur budget.

*Les 33% de locataires n'ayant aucun actif occupé comprennent les inactifs et les couples dont la personne de référence est au chômage et dont le conjoint est soit également au chômage soit inactif.

L'enquête nationale sur l'occupation des logements HLM en 97 nous quantifie 38,4% d'inactifs et 22,4% de chômeurs dans la population active. Cette catégorie des inactifs est surévaluée puisqu'elle inclut les

non-réponses et que l'activité professionnelle est appréhendée au niveau des individus et non pas des ménages.

III.2.2.1 Le fonds de solidarité logement

Années	1995	1996	Evolution
Nombre de ménages aidés au maintien (1)	55 140	56 020	+ 1,6%
Nombre de ménages aidés à l'installation (2)	102 220	115 000	+ 12,5%
Nombre de ménages ayant obtenu un accord de garantie (3)	35 600	39 680	+ 11,5%
. dont nombre de ménages ayant obtenu à la fois un accord de garantie et une aide à l'installation (4)	25 070	24 265	- 3,2%
Nombre de ménages aidés à l'accès (5) (5) = (2) + (3) - (4), (4) étant les doubles comptes	112 750	130 415	+15,7%
Nombre de ménages aidés au maintien ou à l'accès (exécutions de garantie exclues) = (6) = (1) + (5)	167 890	186 435	+ 11,0%
Nombre de ménages ayant bénéficiés d'un accompagnement social lié au logement (ASLL) = (7)	42 820	50 440	+ 17,8 %
dont nombre de ménages pour lesquels une aide au maintien ou à l'accès s'accompagne d'une mesure d'ASLL individuel = (9)	27 900	30 800	+ 10,4%
Nombre total de ménages aidés par le FSL (au maintien ou à l'accès et / ou par ASLL) : (10) = (6) + (7) - (9)	182 810	206 075	+ 12,7%

Source Bilan 96 AU CNH (DGUHC)

- Aide au maintien

En 1996 56 020 familles ont obtenu une aide au maintien sous forme de prêt ou de subvention. Pour les deux tiers cette aide est consacrée à des ménages logés dans le secteur social, l'aide moyenne au ménage étant de 6 761F.

Les ménages dans le parc privé représente 1/3 des aides d'une moyenne de 5 815F. Cette aide doit être considérée comme un des axes privilégiés dans la prévention des expulsions, même si l'on ne sait pas pour combien de ces familles la procédure contentieuse a été engagée.

Les écarts entre parc public et parc privé ont plusieurs explications

- meilleure connaissance du FSL par les organismes HLM
- mise en place dans le secteur social de dispositif de traitement des impayés

- le propriétaire privé devant un impayé cherche plus souvent à se séparer de son locataire que de rechercher des voies de conciliation
- la proximité des locataires entre eux incite les bailleurs publics à une plus grande vigilance.

- Aide à l'accès

Plus de 130 000 familles ont été aidés en 1996, le nombre de ménages est en constante augmentation pour un montant moyen de 2 570F dans le parc public et de 3 594F dans le parc privé.

A l'inverse des aides au maintien, le coût pour l'accès et l'installation des ménages sur le parc privé est plus élevé.

Il faut bien sur mettre en avant l'absence du premier loyer dans les aides au logement (allocation logement puis APL depuis 95). Les ménages qui s'installent doivent ainsi cumuler les frais d'aménagement (ouverture des compteurs, assurance, frais de déménagement, garantie) et le premier loyer. La demande d'aide au FSL est donc supérieure.

Le Haut-Comité dénonce de nouveau la suppression du premier mois d'APL qui n'a été justifiée que pour des raisons d'économie budgétaire mais qui de fait entraîne un accroissement des coûts pour les ménages dont les plus défavorisés ne peuvent même pas compenser par une aide intégrale du F.S.L souvent limitée dans son montant.

Le coût supérieur des dépenses pour le parc privé s'explique à cause des frais d'agence et d'un dépôt de garantie de 2 mois (contre 1 mois dans le parc public).

- L'accompagnement social

50 440 familles ont bénéficié d'un accompagnement social pour un coût moyen de 5 307F. Les coûts sont très variables selon les départements compte tenu d'une part de la durée variant de 6 à 12 mois et d'autre part des acteurs locaux et du Conseil Général en particulier.

Le coût mensuel moyen est de 832F (9984F annuel) mais le financement peut varier de 5000 à 13 000F par an selon les départements.

Compte tenu du fait que cet accompagnement est exercé par les travailleurs sociaux essentiellement du secteur associatif (plus de 80 %) **le Haut-Comité s'étonne de tels écarts et souhaiterait qu'une meilleure définition des missions , mais aussi des conditions de financement soient examinées par les pouvoirs publics** afin que les familles suivies puissent être traitées "équitablement" dans le cadre des prestations d'accompagnement social quelque soit le territoire où elles habitent.

L'augmentation du nombre de familles suivies (+ 17,8 %) dénote l'importance de cette mesure. 70 % des mesures individuelles sont au moment de la décision liées à une aide financière au maintien ou à l'accès.

L'accompagnement social collectif qui se développe et qui est reconnu dans la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions doit également permettre des actions de prévention, d'éducation et d'information indispensables à l'objectif de soutenir la famille dans la prise en charge de ses propres difficultés.

- La situation des ménages aidés par le FSL

Situation familiale

Situation familiale	1994 (en %) sur 51 dpts	1995 (en %) sur 64 dpts	1996 (en %) sur 56 dpts
Personnes seules	37,7	41,5	42,3
Familles monoparentales	31,1	31,6	29,1
Couples sans enfant	9,0	6,6	8,0
Couples avec enfants	22,2	20,3	19,2
Inconnu	0,0	0,1	1,3

Activité des personnes

Activité de la personne de référence	1996 (en %)
Actifs ayant un emploi	31,3
Actifs au chômage (ANPE)	35,3
Retraités	2,9
Etudiants	1,0
Autres (inactifs, longue maladie,...)	20,3
Inconnu	9,4

Situation de la personne vis à vis des minima sociaux

Nature de l'allocation	RMI	API	AAH	ensemble des minima
Nombre de dpts ayant répondu	57	34	26	extrapolation France
Nombre de bénéficiaires	27 781	6 294	2 377	
% de bénéficiaires / nb total de ménages aidés dans les dpts ayant répondu	26,9%	10,7%	5,7%	43,3%

Source DGUHC

Les ménages aidés au titre du FSL se répartissent en deux parties égales personne seule ou couple sans enfant 50% et couples avec enfants ou famille monoparentale 50%.

Moins d'un ménage sur trois a un emploi, les deux autres étant soit au chômage soit inactifs pour longue maladie, invalidité ou autres.

Plus de 40% des ménages sont titulaires de minima sociaux tels que le revenu minimum d'insertion, l'allocation parent isolé ou l'allocation adulte handicapé. Le ciblage des aides du FSL est donc bien centré sur les plus défavorisés

III.2.2.2 Les impayés de loyer et les expulsions (chiffre 1997)

113 241 DEMANDES DE PAIEMENT
DES LOYERS ET/OU RESILIATION
EXPULSIONS

↓
20 174 abandons de procédure

87 717 DECISIONS D'EXPULSION

584 demandes de sursis à
l'exécution de la mesure d'expulsion

47 821 COMMANDEMENTS D'AVOIR A
LIBERER LES LOCAUX

3 038 demandes de sursis
de la décision d'expulsion
formée devant le JEX

32 294 DEMANDES DE CONCOURS DE LA
FORCE PUBLIQUE

14 473 DECISIONS ACCORDANT LE CONCOURS
DE LA FORCE PUBLIQUE

4 753 INTERVENTIONS EFFECTIVES
DE LA FORCE PUBLIQUE

Sources Ministère de la justice et Ministère de l'intérieur

-113 241 demandes de paiement des loyers et/ou résiliation de bail

Cela représente près de 2 % des baux locatifs qui chaque année sont soumis au tribunal pour être résiliés à défaut de paiement des loyers.

On note 20 174 abandons de procédure on peut penser que pour ces ménages un accord a été validé avec le propriétaire bailleur soit sur un échelonnement soit par un remboursement immédiat de l'impayé. La réforme visée dans la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions devrait permettre une très sensible augmentation de ce chiffre.

87 717 décisions d'expulsion

La clause résolutoire incluse dans les baux rendait obligatoire la résiliation du bail par le magistrat sans autre possibilité de prise en compte de la situation sociale et financière des ménages.

Là encore la réforme permettant au juge de connaître leur situation et la réponse des organismes interpellés (CAF, FSL) enfin la possibilité d'octroyer des délais doivent permettre de diminuer ces jugements de façon significative.

47 821 commandements d'avoir à libérer les locaux

L'écart de presque 40 000 situations entre la décision de l'expulsion et le commandement d'avoir à libérer les locaux est le plus difficile à interpréter. Plusieurs causes peuvent être avancées :

- un arrangement entre le bailleur et le locataire après le jugement, il semble que cet arrangement doit se rencontrer principalement dans le parc public ou la volonté du règlement de l'impayé est plus importante que celle de l'expulsion au regard également du poids des différentes pressions (associatives, politiques, syndicales,).

- un départ des locataires à réception du jugement.

- le nombre de commandements à libérer les lieux est peut-être inférieur à celui délivré car les chiffres indiqués sont ceux recensés auprès de préfectures après envoi par l'huissier conformément à la loi.

Des huissiers n'adressaient pas en préfecture cet acte, ce que la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a redressé puisque l'expulsion ne peut maintenant avoir lieu qu'après expiration du délai lié à l'envoi du commandement par l'huissier à la préfecture.

32 294 demandes de concours de la force publique

Là encore la différence de 15 500 familles entre les commandements à libérer les locaux et les demandes de concours de la force publique peut avoir plusieurs causes :

- c'est soit l'expulsion qui a abouti lors de la tentative que l'huissier a effectué conformément à son mandat sans recours à la force publique.

- soit des familles qui sont parties après réception du commandement à libérer les locaux ou à l'avis du jour d'expulsion fixé par l'huissier pour son intervention.

- il faut sans doute ajouter quelques cas d'arrangements amiables qui doivent pourtant être peu nombreux.

14 473 décisions accordant le concours de la force publique

La différence (près de 18 000 cas) entre la demande de concours et son octroi s'explique principalement

- par le refus ou la non réponse du Préfet (celle-ci valant refus)
pour octroyer le concours pour des motifs de crainte de trouble de l'ordre public ce refus peut entraîner une indemnisation de la part de l'Etat, elle a coûté à l'Etat plus de 420 M.F en 1997*

- par le départ des familles informées et inquiètes de la demande de concours de force publique par l'huissier.

4 753 interventions effectives de la force publique

Les 9 720 ménages qui n'ont pas été expulsés avec le concours de la force publique sont pour la plupart soit partis d'eux-mêmes soit en attente de cette intervention qui a été accordée.

Les chartes départementales de prévention de l'expulsion prévues comme une obligation au plus tard le 29 juillet 2000, par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions doivent particulièrement faciliter au niveau de chaque étape de la procédure, la résolution des difficultés ci dessus présentées.

La synergie des acteurs Etat, département, collectivités locales, juge, huissier, bailleur, service social, association, agent immobilier doit être le facteur de réussite de la mise en place de ces chartes avec l'objectif évident de privilégier à chaque fois que possible le maintien dans l'habitat pour les personnes rencontrant essentiellement des difficultés financières ou sociales.

Ministère de l'intérieur réponse à une question parlementaire J.O AN 22.06.98.

III.2.3. L'importance des aides au logement

Si environ 25 % des ménages perçoivent une aide au logement, c'est plus de 50 % chez les ménages modestes qui en bénéficient. Grâce aux aides au logement la population de ménages modestes qui consacrent au moins 20 % de leur revenu à leur logement passe de 2 sur 5 à 1 sur 5 après octroi de ces aides. Le taux d'effort inférieur à 10% par rapport aux revenus passe de 43 % à 62 % de la population modeste grâce à l'obtention de ces aides.

Néanmoins le taux d'effort net reste très sensible à la commune de résidence, ainsi les habitants de la région parisienne malgré des revenus plus importants en moyenne ont le taux d'effort net le plus élevé en consacrant 28 % de leur ressources au logement lorsqu'ils sont locataires, c'est bien sur le montant des loyers qui en est la cause.

Les dépenses de logement grèvent plus lourdement les revenus les plus faibles même si les aides au logement apportent une aide substantielle aux ressources les plus modestes.

A cet égard le taux d'effort diminue de façon importante lorsque les ressources s'accroissent, ce qui démontre la part importante de l'effort de ménage les plus modestes. Il faut aussi prendre en considération que le poids des charges pèse plus lourdement sur le budget des ménages en HLM que dans le parc privé tel qu'il est attesté dans l'enquête logement.

Enfin il nous est paru intéressant de rechercher ce que l'on nomme les "revenus d'exclusion" pour les aides au logement c'est à dire ceux pour lesquels les ménages disposant de revenus supérieurs ne peuvent prétendre aux aides de logement.

L'aide dépendant du niveau du loyer ou de la mensualité pour l'accession, certains ménages dont les ressources sont légèrement inférieures à ce "plafond" ne reçoivent pas d'aide.

L'instauration du nouveau barème s'inspirant d'un recentrage social opéré en 95 lors de la dernière réforme laisse apparaître en francs constants une diminution à cette date des plafonds d'accès aux aides.

Exemple d'une personne isolée en locatif (zone 2) en APL

au 1 ^{er} juillet	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Francs courants	6 160	6240	6050	6270	6260	6370
Francs constants	6601	6595	6290	6398	6320	6370

source DGUHC

Exemple d'un ménage avec 2 enfants en APL

au 1 ^{er} juillet	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Francs courants	11 090	11 180	11 215	11240	11 410	11 640
Francs constants	11 884	11 816	11 660	11 469	11 520	11 640

source DGUHC

Les barèmes donnés sont ceux de l'APL, ceux de l'allocation logement sont sensiblement les mêmes (+150 F en AL pour les isolés, - 50 F en AL pour le ménage avec 2 enfants).

Par contre si nous élargissons la comparaison pour un couple avec 3 enfants le plafond est fortement supérieur en APL (14 390 F) qu'en AL familial (13 270 F). La différence de 1120 F en plus pour l'APL tient compte d'un système de barème en APL favorisant la famille avec 3 enfants et plus, en location ou en accession à la propriété.

Le taux d'effort d'une personne isolée au SMIC

APL

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Loyer	1266	1280	1282	1281	1304	1335
Charges réelles	427	433	440	448	453	458
Montant de l'APL	486	473	457	432	440	409
Taux d'effort	25,7%	25,9%	25,8%	25,8%	25,1%	25,7%

ALS

Montant de l'AL	380	375	352	326	328	308
Taux d'effort	28%	27,9%	28%	27,9%	26,3%	27,6%

source DGUHC

L'augmentation du SMIC de 4 % au 1^{er} 07 1997 fait augmenter le taux d'effort puisque les aides au logement sont calculées en fonction du revenu.

Exemple d'un couple avec 2 enfants et un revenu égal à 2 SMIC

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Loyer	1957	1979	1981	1981	2016	2064
Charges réelles	597	605	618	630	637	643
Montant de l'APL	617	596	563	380	377	320
Taux d'effort	20,6%	20,7%	20,8%	22,2%	21,7%	22,2%

ALS

Montant de l'AL	425	410	374	321	339	290
Taux d'effort	22,7%	22,7%	22,7%	22,7%	22,1%	22,4%

source DGUHC

Le taux d'effort en APL est pratiquement identique qu'en ALS sachant néanmoins que le prix du loyer indiqué (prix plafond) est parfois bien inférieur que celui pratiqué dans le parc privé mais aussi inférieur au prix réel du parc HLM neuf.

Les charges également sont évaluées forfaitairement et souvent bien inférieures à la réalité de celles apparaissant sur la quittance de loyer ou sur les factures.

Evolution du nombre de bénéficiaires d'aide au logement depuis 1990.

Nombre de bénéficiaires de l'APL

Bénéficiaire en milliers au 3/12	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Location	1 462	1 655	1 784	1 888	2 020	2 115	2 204	2 223
Accession	918	852	773	740	708	680	651	621
Total des ménages	2 380	2 507	2 557	2 628	2 728	2 795	2 855	2 844
Coût en milliard de Francs	27,722	29,731	31,372	32,639	34,300	35,873	36,634	38,163

Nombre de bénéficiaires de l'Allocation de logement social

Bénéficiaires en milliers

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Location			1427	1741	1900	2011	2082	2090
Accession			32	46	53	59	63	65
Total en ménage	1 043	1 075	1 459	1 787	1 953	2 070	2 145	2 155
Coût en milliard de Francs	9,518	10,383	13,104	16,896	19,106	20,064	20,705	20,796

Nombre de bénéficiaires de l'allocation logement familial

Bénéficiaires en milliers

Location	941	905	888	899	906	931	897	892
Accession	214	214	216	224	239	254	260	278
Total des ménages	1 155	1 119	1 104	1 110	1 145	1 185	1 157	1 170
Coût en milliard de Francs	12,314	12,422	12,909	13,785	14,615	15,237	15,654	15,980

Total des aides (APL, AL, ALS)

Années	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Nombre de ménages en milliers	4 578	4 701	5 420	5 525	5 826	6 050	6 157	6 169
Montant en milliards	49,554	52,536	57,385	63,320	68,021	71,174	72,993	74,939

Les tableaux démontrent que l'aide au logement aide substantiellement les ménages à diminuer leur taux d'effort. La croissance du montant des aides au logement dans le budget est constante, elle correspond d'une part au bouclage des aides depuis 1992 puisque c'est maintenant le niveau de ressources quelque soit le parc qui justifie d'une aide au logement et d'autre part à la montée de la précarisation des ressources des ménages qui, voyant diminuer leurs revenus voient augmenter les aides malgré les mesures d'encadrement apportées par les pouvoirs publics.

Le Haut-comité a interrogé le Secrétariat d'état au logement sur l'harmonisation des aides au logement et nous avons été informés de la création d'un groupe de travail ETAT / CNAF sur les réformes à mettre en oeuvre.

La simplification du système, la lisibilité des aides et la garantie d'une certaine continuité dans le versement et le montant doivent absolument être recherchées car elles représentent le gage de stabilité indispensable tant aux familles qu'aux bailleurs.

Nous souhaitons être informés régulièrement des avancées et propositions de ce groupe de travail et surtout connaître les conclusions attendues quant à l'amélioration et la simplification des dispositifs actuels en particulier pour les personnes dont les ressources sont proches des minima sociaux et dont les aides sont fort différenciées selon la nature de leurs ressources, ce qui souvent freine les sorties du dispositif assisté et accroît l'effet de " nasse " ou de " trappe à pauvre " décrit par certains spécialistes.

III.2.4 Les réquisitions

Deux plans successifs de réquisition ont été menés par le Gouvernement

- le premier le 28 août 1995 Paris 398 logts
couronne parisienne 50 logts
Total : 448 logts
- le second le 16 janvier 1996 Paris 491 logts
couronne parisienne 80 logts
Total 571 logts

C'est donc au total 1019 logements réquisitionnés dont 889 à Paris.

Le coût des travaux est très variable selon les opérations, ils se sont élevés entre 1850F et 7750F le m2 (l'apport de l'Etat étant de 3500F le m2).

Les propriétaires concernés sont des investisseurs institutionnels dont les statuts et les liens avec l'Etat ont facilité les opérations

propriétaires concernés :

- CDR : 241 logts
- GAN : 113 logts
- AGF : 63 logts
- UAP : 25 logts
- SUEZ : 11 logts
- Banque de France 2 logts
- Divers 17 logements

Le Haut-Comité se réjouit de voir intégrer comme objectif dans la convention la pérennisation sous statut social des immeubles en sortie de réquisition entre l'Etat et la ville de Paris. Sur les 889 réquisitions à Paris, il reste 819 logements et nous pensons que l'objectif doit être de maintenir ces 819 logements dans le parc social car leur répartition géographique est intéressante. Nous pensons que la volonté commune doit permettre de préserver ce parc social à Paris.

Répartition géographique : 1 er 10 logts

- 2 ème 102 logts
- 3 ème 118 logts
- 8 ème 38 logts
- 9 ème 127 logts
- 10 ème 91 logts
- 11 ème 87 logts
- 12 ème 11 logts
- 13 ème 45 logts
- 15 ème 79 logts
- 16 ème 27 logts
- 17 ème 101 logts
- 18 ème 34 logts
- 19 ème 19 logts

889 logts

Projet de transformation en logement social

Le Haut-Comité avait écrit en son temps au Premier Ministre pour soutenir ce programme et nous avons apprécié la réponse favorable de Matignon à notre proposition de favoriser cet objectif. Le bénéfice immédiat d'un accroissement significatif de l'offre de logements à un coût social, économique et budgétaire satisfaisant sur un marché très tendu et cher n'est pas négligeable dans le contexte actuel.

Il nous semble que les obstacles doivent donc tous être levés. Nous ne comprendrions pas que les organismes publics ou société de "defeasance" gardent une attitude par trop restrictive à une époque où le marché immobilier certes se ressaisit mais dont on a mesuré les excès de la dernière période : le redressement a dû, pour certains, être supporté par la collectivité publique. En retour celle-ci peut insister pour que les priorités qu'elle a définies soient davantage prises en compte.

La transformation de ces logements, par définition, transitoires au titre de la réquisition, en logements définitifs va permettre de maintenir les ménages qui s'y sont bien insérés et de favoriser la fluidité de l'offre et surtout l'adéquation de l'offre et de la demande compte tenu de leur localisation.

La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a modernisé la procédure de réquisition et a permis d'amortir les travaux conséquents sur une plus longue durée de 6 à 12 ans, lorsque des travaux d'aménagements ont été jugés indispensables.

Le Haut-Comité a toujours soutenu que la réquisition n'était pas une politique du logement, elle représentait un outil qui pouvait servir lorsque les propriétaires institutionnels délaissaient un ensemble immobilier par négligence ou par simple spéculation en attente d'une reprise des marchés.

Il faut pourtant reconnaître que sans ces plans de réquisition, ces logements ou bureaux ne seraient aujourd'hui sans doute pas en situation de basculer dans le parc social. L'attitude de certains institutionnels dans un marché immobilier qui se reprend tendrait plutôt à démontrer, avec le recul, l'intérêt de ces réquisitions soutenues par le Président de la République.

En octobre 1998, 78 relogements ont déjà été effectués qui ont permis une nouvelle attribution à des ménages en attente. La rotation effective s'élève donc à moins de 10% du parc ce qui est faible au regard des objectifs initiaux du programme.

Le faible taux de relogement tient pour partie à la difficulté de se voir proposer un logement social malgré le signalement des associations pour des familles prêtes à en bénéficier.

L'entretien des immeubles réquisitionnés s'est vite révélé, et reste à ce jour, une difficulté majeure car peu de propriétaires se sont montrés enclin à réaliser des travaux, même de petit entretien, dans des immeubles qu'ils s'étaient vu réquisitionner.

L'obligation juridique de les réaliser est peu explicite et aucun crédit d'Etat n'est prévu pour ces travaux. Certains logements de ce fait sont aujourd'hui immobilisés ou ont été squattés. On dénombre 118 situations d'impayés (3 mois successifs de dette de loyer), il convient de souligner que les troubles et tensions de voisinage liés aux réquisitions auront été fort peu nombreux et essentiellement dans les immeubles partiellement réquisitionnés.

Lors du lancement du plan d'urgence et d'insertion le devenir ultérieur des immeubles n'avait pas vraiment été posé. La " consolidation " envisagée actuellement et favorisée par le gouvernement depuis sa circulaire du 2 juillet 98, en réponse au soutien du projet par le Haut-Comité, devrait se développer (55 à ce jour).

Le Haut-Comité, encouragé par le Président de la République lors de sa dernière audition en septembre 1997, souhaiterait que soit organisée une prospection des immeubles vides en particulier à Paris. Cette étude devait viser le recensement des opportunités immobilières permettant des acquisitions d'immeubles à transformer en logements sociaux ou à défaut, pour les locaux appartenant à des institutionnels, à étudier la faisabilité d'une réquisition dans les nouvelles limites juridiques fixées par la loi et dans des possibilités financières adaptées.

III.3.2.5 L'insalubrité

Le Haut-Comité s'est félicité de la position offensive du gouvernement sur la lutte contre le saturnisme.

Au delà du saturnisme ce sont toutes les causes d'insalubrité qui doivent maintenant être traitées avec la même énergie.

Il faut clarifier sur ce dossier les responsabilités de chacun quant à l'action d'éradication de ces poches de pauvreté et de risque pour les habitants.

La protection des familles et en particulier celle des enfants doit être clairement énoncée et les solutions provisoires ou définitives de relogement doivent être offertes aux ménages qui se retrouvent dans ce type d'habitat.

Là encore l'Etat, la collectivité locale dépensent parfois des sommes considérables pour limiter les risques de dégradation pouvant porter atteinte à la sécurité, il faut passer à la phase ultérieure qui doit envisager de trouver des solutions adaptées à la réhabilitation de ces immeubles et bien sur en premier lieu à la protection de leurs occupants.

Le Haut-Comité pense que les immeubles insalubres devraient être recensés et chaque collectivité locale appelée à s'engager dans la résorption de ce type d'habitat dans les meilleurs délais.

Il faut distinguer comme le fait Nancy BOUCHE du Conseil général des Ponts dans son rapport les caractéristiques d'équipement du logement et l'état d'entretien d'un immeuble.

Les logements avec les 3 éléments de confort* peuvent néanmoins être insalubres(humidité, état dangereux des installations électriques ou mauvais fonctionnement des évacuations diverses...) et des logements qui ne correspondent pas aux normes de confort mais qui correctement entretenus ne sont pas insalubres.

* Normes de confort : (wc intérieur, salle d'eau et chauffage). Pour avoir droit aux allocations logement il faut

1 poste d'eau potable, 1 moyen d'évacuation des eaux usées, wc particulier ou collectif, 1 moyen de chauffage.

Cependant l'état et l'ampleur de l'insalubrité d'immeubles ne sont pas connus des pouvoirs publics puisqu'aucune enquête n'a été effectuée en France depuis 1970.

On sait seulement au regard de nos informations et à la lecture de ce rapport qu'on décèle ces cas dans toutes les villes, départements et régions.

Les immeubles sont rencontrés dans des quartiers anciens très présents dans les régions économiquement en difficulté ou dans des zones refuges (petite couronne parisienne et centres anciens du pourtour méditerranéen).

Ces immeubles participent à ce que Nancy BOUCHE nomme « **un marché du taudis** » décomposé en deux segments :

- un "clandestin" abritant particulièrement des locataires étrangers, fragiles, en situation plus ou moins régulière

- un "officiel "dont les bailleurs sont connus, les baux de location convenables et les allocations logement perçues régulièrement et légalement et qui en l'espèce profitent d'un manque de normes et de contrôle.

Ceci ne manque pas d'interpeller les membres du Haut-Comité sur cette situation.

Le Haut-Comité approuve les mesures de lutte contre l'insalubrité préconisées dans ce rapport telles que :

- améliorer la protection des occupants logeant dans des conditions d'insalubrité reconnue, au besoin dans le cadre d'un relogement avec leur réintégration après travaux.

- favoriser les possibilités de travaux pour sortir les immeubles de l'insalubrité par des procédures simplifiées.

- renforcer le pouvoir de l'Etat et des collectivités publiques en cas de refus de propriétaires, ou devant l'impossibilité de les identifier, afin d'effectuer les travaux de résorption de l'insalubrité.

- examiner et réajuster les conditions d'octroi des aides au logement (et du FSL) en intégrant les conditions de salubrité, sans faire supporter aux plus défavorisés la suppression d'aides qui les mettrait encore davantage en difficulté.

- améliorer les dispositifs financiers d'intervention pour résorber les immeubles ou îlots concernés et le suivi des déclarations d'insalubrité.

- lancer une enquête nationale sur l'insalubrité en France.

Seul un engagement déterminé de l'Etat, mais aussi des collectivités territoriales est susceptible de traiter correctement et d'assurer un suivi régulier de ce dossier afin d'apporter des réponses, d'éradiquer ces situations intolérables dans une société respectueuse de tous ses habitants.

Les mesures sont d'autant plus nécessaires qu'il est démontré que les conditions de vie dans l'insalubrité sont réservées aux publics les plus faibles et fragiles.

III.2.6 La situation particulière de Paris

III.2.6.1 La demande de logements sociaux (situation au 16 oct
1995, analyse du fichier)

• Les ménages demandeurs d'un logement HLM, domiciliés dans le parc privé	
	= 33 920
• Les ménages demandeurs hébergés à Paris (situation difficile à vérifier)	14 075
- sans domicile fixe	768
- sans titre d'occupation ou occupation illégale	4 014
	<hr/>
=	18 857
• Les ménages demandeurs non propriétaires ou à réorienter pour une partie d'entre eux :	
- propriétaire de leur logement	1 564
- demande de mutation	5 496
- étudiants	523
- personnes âgées de plus de 65 ans	2 273
	<hr/>
	9 856

soit un total de 62 633 ménages demandeurs dont le tableau nous démontre des ordres de priorité différents que suggère la classification.

La ville de Paris interrogée souhaite donner une priorité particulière aux demandeurs sous plafond PLA aux 2 273 personnes âgées

9 787 familles de quatre
personnes et plus
2 345 fonctionnaires

III.2.6.2 La composition du parc

Résidences principales

Prop. Non accédant	209 000
Accédant PAP ou PAJ	10 000
Accédants PC	9 000
Accédants secteur libre	74 000
Sous total propriétaires	302 000
Locataires HLM	122 000
Locataires autre social que HLM	42 000
Locataires secteur privé	462 000
Sous total locataires	626 000
Autres statuts	172 000
TOTAL	1 100 000

Source INSEE ENL 92

Répartition de l'ensemble du Parc à Paris

Résidences principales 1 100 000	85,5 %
Logements occasionnels 48 000	3,7 %
Résidences secondaires 22 000	1,7 %
Logements vacants 117 000	9,1 %
TOTAL 1 287 000	100 %

Source INSEE ENL 92

ments	Principales	secondaires	% du parc total	vacants	en % du parc total	occasionnels	en % du parc total	logements
1 ^{er}	10 227	283	2	2 157	15,6	1 145	8,3	13.812
2 ^{ème}	11 710	191	1,2	2 883	17,8	1 407	8,7	16 191
3 ^{ème}	19 592	499	2	3 401	13,6	1 441	5,8	24.933
4 ^{ème}	17 706	716	3	3 007	12,7	2 261	9,5	23 690
5 ^{ème}	33 337	970	2,4	3 567	8,8	2 861	7	40 735
6 ^{ème}	25 335	1 302	3,6	5 863	16,3	3 381	9,4	35 881
7 ^{ème}	31 977	1 289	3,2	3 687	9,3	2 280	7,20	39 833
8 ^{ème}	19 891	759	3	1 986	8	2 278	9,1	24 914
9 ^{ème}	30 481	527	1,4	3 810	10,3	2 060	5,6	36 878
10 ^{ème}	45 740	587	1,1	5 646	10,3	2 932	5,3	54 905
11 ^{ème}	81 930	1 367	1,4	8 303	8,7	3 892	4,1	95 492
12 ^{ème}	67 984	1 321	1,7	6 316	8,1	2 822	3,6	78 443
13 ^{ème}	80 854	1 132	1,2	6 101	6,6	4 441	4,8	92 528
14 ^{ème}	67 385	1 161	1,5	5 533	7,1	3 717	4,8	77 796
15 ^{ème}	119 957	2 911	2,1	10 412	7,4	6 755	4,8	140 035
16 ^{ème}	84 527	3 137	3	10 177	9,8	6 398	6,1	104 239
17 ^{ème}	84 251	1 823	1,8	9 051	8,9	6 566	6,5	101 691
18 ^{ème}	99 049	1 420	1,2	12 965	10,9	5 864	4,9	119 298
19 ^{ème}	74 820	732	0,9	5 889	7	2 106	2,5	83 547
20 ^{ème}	88 355	877	0,9	7 542	7,6	2 716	2,7	99 490
TOTAL	1 095 108	23 004	1,8	118 296	9,1	67 923	5,2	1 304 331

Source : INSEE, RGP (Paris : chiffres 1994) et Tableau de bord du parc locatif social, DRE IDF, 17/03/1997

Rappel : 194 885 logements locatifs sociaux à Paris au 1/1/97(DRE-PLS)

Les logements occasionnels sont des logements utilisés une partie de l'année pour des raisons professionnelles (APUR, Paris 1954-1990).

Logements et allocataires par arrondissement

Arrondt	Nbre de logements (résidences principales)	Nombre d'hab.	Densité (nbre d'hab./log)	Allocataires d'une aide au logt. (sauf APL)	% d'alloc. Par rapport au nbre de logts	Nbre de logts sociaux	Part de logts sociaux sur les résid. ppales	Nbre de logts conventionnés
1 er	10 227	18 360	1,80	1 407	13,76	437	4,27	378
2 ème	11 710	20 738	1,77	2 077	17,74	88	0,75	88
3 ème	19 592	35 102	1,79	3 209	16,38	721	3,68	304
4 ème	17 706	32 226	1,82	2 330	13,16	1 550	8,75	828
5 ème	33 337	61 222	1,84	5 834	17,50	2 442	7,33	1 302
6 ème	25 335	47 891	1,89	3 416	13,48	527	2,08	378
7 ème	31 977	62 939	1,97	3 466	10,84	89	0,28	71
8 ème	19 891	40 814	2,05	2 142	10,77	1	0,01	0
9 ème	30 481	58 019	1,90	4 856	15,93	281	0,92	207
10 ème	45 740	90 083	1,97	8 671	18,96	3 953	8,64	2 505
11 ème	81 930	154 165	1,88	15 584	19,02	7 709	9,41	5 397
12 ème	67 984	130 257	1,92	10 453	15,38	15 193	22,35	7 331
13 ème	80 854	171 098	2,12	12 324	15,24	33 170	41,02	18 477
14 ème	67 385	136 574	2,03	12 468	18,50	15 658	23,24	10 330
15 ème	119 957	223 940	1,87	16 179	13,49	19 054	15,88	10 796
16 ème	84 527	169 863	2,01	7 939	9,39	5 406	6,40	971
17 ème	84 251	161 935	1,92	12 206	14,49	12 786	15,18	5 947
18 ème	99 049	187 657	1,89	18 152	18,33	15 339	15,49	12 050
19 ème	74 820	165 062	2,21	12 230	16,35	28 195	37,68	21 792
20 ème	88 355	184 478	2,09	14 602	16,53	32 286	36,54	17 986
PARIS	1 095 108	2 152 423	1,97	169 545	15,48	194 885	17,80	117 136

Source RGP 1990 CAF de PARIS, carte sociale parisienne, mars 1998. Enquête DRE-PLS au 1/1/97

La Direction régionale de l'Équipement nous donne le chiffre au 1.01.98

(le tableau date du 1.01.97)

de : 199 123 logements sociaux à Paris

décomposé en - 9 749 PLI

- 4 500 PAP et PLS

184 874 logements sociaux selon les nouveaux critères de la loi d'orientation sur la ville (modifiée avec la loi du 29/07/98)

Organisme gestionnaire

OPAC	S A. HLM	SEM	Autres	TOTAL
85 493	38 050	71 304	4 276	199 123

Taille des logements

1 pièce	2 pièces	3 pièces	4 pièces	5 pièces ou plus	TOTAL
32 016	56 574	62 332	36 031	12 170	199 123

Année de construction du Parc

Avant 1948	48 - 74	75 - 81	82 - 89	après 89	Total
71 668	54 532	23 547	24 325	25 051	199 123
36%	27,4%	11,8%	12,2%	12,6%	100%

Source DRE

La lecture des tableaux tant de l'offre que de la demande démontre que persistent des besoins de logements sur Paris. La construction et surtout la réhabilitation ou la transformation de bureaux en logement doivent devenir une priorité de l'action de la collectivité locale, des bailleurs et de l'État.

Manifestement une meilleure répartition doit être envisagée et si nous approuvons en ce sens la récente convention entre l'État et la ville de Paris par la relance de la production de logements sociaux tombée en 97 à moins de 2 000, il nous semble manquer un engagement des pouvoirs publics (État, région et ville) pour que les constructions s'établissent dans des arrondissements sous-équipés.

La mobilisation du foncier bâti et non bâti doit être encore plus offensive et permettre la création de nouveaux outils et de possibles dérogations pour combler le surcoût que peut entraîner cette volonté de rééquilibrage.

L'Etat doit aussi montrer l'exemple quant à ses réserves foncières pour qu'elles puissent être libérées à un coût qui rend possible la construction de logements sociaux. Si la mixité urbaine et sociale dévient une priorité nationale, les moyens à mettre en œuvre pour atteindre cet objectif ne peuvent se confronter aux seules règles du marché dont on sait que la tendance naturelle conduit à l'exclusion des plus modestes.

La convention cadre signée entre l'Etat et la ville de Paris nous semble marquer un changement de cap dans la politique de l'habitat et du logement à Paris. Les quatre domaines que couvre cette convention nous paraissent refléter les difficultés actuelles et si les engagements demeurent modestes, ils donnent un cadre pluriannuel à un programme qui doit appeler à un développement et une amplification pour que les propositions émises soient à la hauteur des enjeux et des difficultés. Ces domaines sont :

- la production de logements sociaux avec l'inversion de la courbe remarquée depuis plusieurs années
- les attributions avec un souci de transparence et de meilleure connaissance de la demande
- l'aide en faveur de la propriété privée (accession à la propriété et réhabilitation du parc)
- la résorption complète de principaux sites d'habitat insalubres ou la lutte contre le saturnisme.

Le Haut-Comité pense que cette convention représente une base et non pas un objectif pour que le problème du logement et particulièrement celui des personnes défavorisées soit traité dans le cadre d'un partenariat plus dynamique et surtout plus ambitieux afin que la capitale de notre pays, avec le rôle d'exemplarité qui peut s'y attacher, s'engage dans une politique clairement offensive contre l'insalubrité, pour une amélioration de la mixité sociale et pour offrir une gamme de produits d'habitat à l'ensemble de la population.

III.2.6.4 Les personnes sans-abri à Paris

(enquête INED 1995. Maryse MARPSAT)

Selon cette enquête il y avait dans Paris intra-muros environ 8000 personnes utilisant les centres d'hébergements ou de distribution de nourriture dont 7500 sans domicile " au sens restreint ", c'est à dire dormant à la rue ou dans des centres d'hébergement provisoire.

Profil du public

Forte majorité d'hommes seuls

- 17% de femmes dont 37% d'entre elles sont accompagnées d'au moins 1 de leurs enfants
- peu de personnes âgées (6% des hommes et 2% des femmes) du sans doute à l'accueil en maison de retraite et à la forte mortalité des SDF.

Origine sociale modeste

- 50% de fils d'ouvriers (de ceux qui connaissent la profession du père)
- 33% proviennent de familles très nombreuses (+5 enfants)

Décohabitation précoce, déracinement géographique et difficultés familiales dans leur jeunesse

- 25% à 16 ans ne vivaient plus ni avec leur père, ni avec leur mère
- 10% à 16% avaient une mère ou un père inconnu ou décédé
- 40% des hommes et 49% des femmes sont nés à l'étranger

Mauvais état de santé

- l'état de santé général est plus mauvais que la moyenne des ménages
- on dénombre davantage de personnes ayant un problème de santé physique ou mentale lié à l'alcool ou à la drogue que dans le reste de la population.
- 66% des hommes et 75% des femmes bénéficient de la carte Paris-Santé ou d'une carte d'assurance maladie à jour.

Mauvaise conditions d'existence

- 1/3 utilise plutôt régulièrement le même centre d'urgence
- 1/3 utilise le même centre de longue durée
- 1/3 utilise d'autres solutions et va d'un centre à l'autre

Ce sont particulièrement les hommes qui utilisent les autres solutions plus insécurisantes (cage d'escalier, hall, voiture, trottoir, squatt,.....).

Peu de ressources

- 50% d'entre eux ont des transferts sociaux comme ressources principales (RMI principalement pour les hommes, prestations sociales ou allocations familiales pour les femmes.)
- des petits boulots complètent leur ressources ainsi que la pratique de " la manche " pour certains.
- 25% déclarent avoir un emploi.

Cette typologie ne semble pas en discontinuité avec les caractéristiques du reste de la population pauvre, mais la diversité et l'instabilité de leur trajectoire reste importante.

On peut noter de nombreux cas où les difficultés familiales sont apparues à des âges assez jeunes.

Le Haut-Comité persiste à penser qu'un effort doit être apporté tant sur le logement social que sur la qualité de l'hébergement pour offrir des réponses adaptées à ces situations qu'on ne peut bien sûr pas extraire du contexte socio-économique et de la situation du travail. C'est l'attention aux plus faibles de ses concitoyens qui fait l'honneur et la responsabilité d'une société et d'une démocratie.

III.3 Le Droit au logement

Au niveau législatif

C'est la loi Quillot qui en 1982 fait la première fois état du " Droit à l'habitat." En 1989 ce droit à l'habitat est transformé en " Droit au logement " et devient un droit fondamental de la personne.

Art.1 de la loi du 6 juillet 1989. " le droit au logement est un droit fondamental, il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent ".

L'exercice de ce droit implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouvert à toutes les catégories sociales. Les droits et obligations réciproques des bailleurs et des locataires doivent être équilibrés dans leurs relations individuelles comme dans leurs relations collectives "

En 1990 la responsabilité de la collectivité est prononcée pour la mise en œuvre de ce droit puisque " garantir le Droit au logement est un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation " art. 1 de la loi du 31 Mai 1990.

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

Le droit au logement a donc une reconnaissance législative et la décision du conseil constitutionnel en janvier 1995 puis celle de juillet 1998 affirme que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif à valeur constitutionnelle.

Au niveau judiciaire

Des décisions de différentes juridictions vont intégrer cette évolution en reconnaissant :

- que des locaux peuvent avoir été investis "contraints par la nécessité "
- que le droit au logement est reconnu comme un droit fondamental et un objectif à valeur constitutionnelle dont la garantie constitue un devoir de solidarité nationale et qu'il mérite protection au même titre que le droit de propriété.
- qu'il est souhaitable que les parties puissent se rapprocher pour envisager une issue compatible avec la dignité humaine, à une occupation contraire à la loi mais dictée par l'état de nécessité.

Ces exemples illustrent bien la prise en compte progressive des éléments législatifs français auxquels on peut ajouter les conventions internationales dont la convention sur les droits économiques, sociaux et culturels de 1996 ratifiée par la France et 132 autres pays qui " reconnaît le droit à chacun à un standard de vie adéquat pour lui et sa famille ce qui inclut nourriture, habillement et logement et à une amélioration continue des conditions de vie ".

Au niveau européen

Aucun des différents traités définissant les compétences de l'Union Européenne ne fait état de logement ou d'habitat.

Les questions du logement sont de la responsabilité exclusive des Etats membres et sont traités à l'échelon central, régional ou local.

Le principe de la subsidiarité, sur la base duquel il est établi que la Commission européenne ne peut agir pour mener des actions que si ces tâches entreprises en commun sont plus efficaces que si les membres oeuvraient séparément, a exclu tout élargissement des compétences de la Commission dans les champs du logement et des politiques publiques concernées.

Des résolutions du Parlement européen proposent d'intégrer " au traité des dispositions conduisant à la réalisation progressive des droits sociaux fondamentaux des personnes résidant en Europe, parmi lesquels le droit de chacun à un logement décent et abordable ". Il est proposé que les Ministres du logement des Etats membres se prononcent sur ce principe et son inscription dans le volet social de l'action de l'Union européenne.

A cette condition la Commission serait légitime à soutenir les initiatives des différents ministres du logement.

- Quelques pays ont inscrit le droit au logement dans leur Constitution (Belgique, Espagne, Finlande, Grèce, Pays-Bas, Portugal et Suède) avec une responsabilisation des collectivités locales pour veiller aux bonnes conditions de logement des mal logés et surtout des sans abri.

- Quelques pays ont inscrit le droit au logement dans la loi, outre la France (lois 89 et 90), on compte le Danemark qui a mis à la charge des municipalités l'obligation de fournir un hébergement convenable. Cette législation concerne essentiellement les sans-abri tout comme le Royaume-Uni qui limite à des ayants droits via l'autorité locale un droit à l'hébergement.

Enfin en Allemagne si le droit au logement n'est pas mentionné dans la loi, les länder doivent fournir un hébergement communal d'urgence au titre du maintien de l'ordre public et de " la propreté des rues ", c'est à dire la lutte contre le vagabondage. Dans ce cadre ils disposent d'un droit de réquisition de logements vacants pour la mise en place d'hébergements.

L'intérêt de ces lois est bien sur à mesurer à l'aune de leur réelle application.

A l'éclairage des constats législatif, judiciaire au niveau national et européen le Haut-Comité est convaincu qu'il ne faut pas opposer le droit de Propriété et le droit au Logement. La référence du Conseil Constitutionnel et de certains tribunaux à la sauvegarde de la dignité humaine contre toute forme de dégradation qui ressort du préambule de la constitution de 1946, lui semble tout à fait pertinente.

L'inscription d'un droit au logement comme droit constitutionnel a un intérêt par l'orientation marquée sur le partage des valeurs d'une société mais pour qui il y ait obligation de résultat et que le droit soit reconnu, il doit être décliné concrètement avec l'identification des responsabilités.

Des normes juridiques précises et contraignantes doivent être édictées pour rester dans le droit positif, donc opposable.

Incontestablement le volet logement de la loi relative à la lutte contre les exclusions y participe par ses précisions juridiques et contraignantes même si on peut regretter que l'opposabilité ne soit pas encore totalement intégrée.

Pour mettre en œuvre concrètement ce droit au logement il faudrait définir un véritable service public du logement dans lequel les différentes filières et les acteurs concernés y seraient partie prenante (parc social, parc privé) et qui serait capable, dans le cadre de cette instance, d'organiser les réponses à présenter.

Une réflexion devrait être menée sur une couverture "assurantielle" du risque logement afin d'en mesurer la pertinence, la faisabilité et l'adhésion des pouvoirs publics tant de l'Etat que des collectivités locales et territoriales.

Par contre, concernant l'accès effectif du droit au logement, le Haut-Comité regrette que le conseil Constitutionnel ait censuré l'article prévoyant que le Préfet avant d'octroyer le concours de la force publique devait s'assurer qu'une offre d'hébergement avait été proposé au ménage expulsé, il nous semblait en effet que la notion de trouble de l'ordre public pouvait s'élargir dans son interprétation à la mise à la rue de personnes expulsées.

Des compétences plus fortes auraient du être attribuées à l'instance de médiation pour les "non-attributions" de logement sociaux : il devenait dès lors possible d'opposer aux décideurs l'absence d'offre de logements tout en tenant compte de la réalité du marché des attributions dans le parc social, sur le bassin d'habitat, grâce à l'application des accords départementaux.

Enfin pour accéder à ce droit au logement il faut à l'évidence qu'une offre suffisante soit proposée aux candidats. Le Haut-Comité déplore que l'obligation de construction de logements sociaux soit inexistante et permette ainsi à des communes de s'exonérer d'une contribution minimum à la solidarité nationale en refusant de participer à de telles opérations.

III.4 Le niveau territorial

Dans son troisième rapport en 1995 intitulé " Droit au logement : Du devoir de solidarité à l'obligation de résultat, le Haut-Comité estimait nécessaire d'instituer une responsabilité précise sur un territoire clairement déterminé. Pour cela il proposait la mise en place d'une responsabilité unique sous la forme d'une structure supra communale intervenant sur un territoire cohérent : le bassin d'habitat.

Les membres du Haut-Comité s'ils se réjouissent de la création de ces bassins d'habitat dans la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions pour ce qui concerne l'attribution des logements à des personnes défavorisées et la réflexion sur la production de logements adaptés pensent que le pas franchi dans cette direction n'est pas encore suffisant.

Le Haut-Comité pense que cette structure supra-communale doit assumer l'entière responsabilité de la politique du logement afin d'offrir ou d'assurer un logement à chacun.

Cette structure doit disposer d'une légitimité incontestable et pour se faire, disposer de tous les instruments d'action et des prérogatives juridiques, foncières et immobilières tels notamment le droit de préemption urbain, l'élaboration de plan d'occupation des sols, le droit de réquisition et être responsable en cas d'exercice d'un droit de recours en matière de logement. C'est à cette condition qu'il pourra être entrepris de lutter contre les égoïsmes locaux ou l'actuelle insuffisante action de certaines communes.

Une obligation de résultat pourra être instituée à laquelle cette structure ne pourra se dérober et qui devra rendre des comptes aux habitants et aux demandeurs de logement du bassin d'habitat concerné.

Avec de tels moyens la structure du bassin d'habitat pourra assurer la programmation de la construction aidée et des politiques d'amélioration de l'habitat, réaliser les équilibres de peuplement dans le bassin d'habitat avec une déclinaison jusque dans les quartiers et les unités d'habitation.

L'intercommunalité a fait l'objet d'un projet de loi gouvernemental avec l'objectif de renforcer et simplifier la coopération intercommunale. Le constat démontrait qu'au niveau urbain cette coopération manquait singulièrement de dynamisme.

Si le Haut-Comité salue cette démarche qu'elle réclamait, elle la trouve trop timide pour résoudre les problèmes de logement et d'habitat et notamment pour des personnes défavorisées.

Le choix de l'assemblée constituante de transformer les paroisses de l'ancien régime fixées au 12^{ème} siècle en autant de communes et l'attachement actuel de cette identité communale comme héritage de la Révolution a sans doute renforcé l'appartenance territoriale mais il a été aussi un frein à l'évolution vers l'intercommunalité.

Mais ne peut-on pas conjuguer démocratie de proximité, représentation des intérêts locaux et adaptation du niveau territorial pour des problèmes dont la dimension dépasse le cadre de la commune?

Le Haut-Comité pense que l'habitat doit justement être un de ces thèmes dont il est nécessaire de traiter à la dimension intercommunale.

Ce développement de la coopération intercommunale à fiscalité propre (+ 19 000 communes sur les 36 000) devrait aider dans une meilleure approche de ces structures.

L'intérêt du bassin d'habitat tel que défini dans la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions est incontestablement de ne pas s'arrêter à l'attitude consistant à enregistrer des propositions de coopération mais au contraire à prendre les dispositions pour faire respecter l'esprit de la loi sur la mixité urbaine et sociale. Cette notion que tous les groupes parlementaires ont souhaité soutenir lors des débats au Parlement.

Les encouragements financiers s'ils sont indispensables pour développer cette coopération ne doivent pas être le seul moteur, la seule motivation de l'intercommunalité, le Haut-comité pense que le partage des responsabilités, la mission de service public et l'obligation de résultat envers les plus défavorisés de nos concitoyens doivent être porteur d'une dynamique et d'un élan républicain.

La compétence habitat et logement doit pour le Haut-Comité être une orientation forte des politiques locales. Les contrats de plan actuellement en préparation peuvent être le bon support pour le développement de ces actions. C'est souvent la crainte parfois justifiée pour certains villes ou bourgs centre de voir affluer les " cas sociaux " qui rend frileux les responsables municipaux pour la création de logements sociaux et à fortiori très sociaux.

La seule condition du dépassement de ces craintes est la mise à plat et le partage au niveau intercommunal des responsabilités et des devoirs de solidarité dont aucune commune ne peut s'exempter.

Le Haut-Comité souhaite donc que soit renforcé le rôle des bassins d'habitat au delà de l'application des accords locaux concernant des attributions de logements sociaux pour élaborer une véritable politique de l'habitat et du peuplement au niveau territorial idoine que nous semble représenter le bassin d'habitat.

Si la compétence du programme local de l'habitat est obligatoire dans les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, le Haut-Comité regrette que la politique du logement, notamment du logement social et l'action en faveur du logement de personnes défavorisées, ainsi que l'amélioration du bâti pour des opérations d'intérêt communautaire ne soient que facultatifs dans les communautés de ville.

Un regard sur la situation des communes en France nous démontre l'intérêt de porter la réflexion du dossier de l'habitat à un niveau de compétence territoriale susceptible d'apporter une qualité et une diversité de réponses au delà de la commune.

Evolution du nombre de communes (1968-1978)

PAYS	Année de la réforme	Avant la réforme	Après la réforme	Population moyenne par commune après la réforme
France	1971	37 708	36 394	1 491
Grande-Bretagne	1974-1975	1 549	522	103 693
R F A	1968-1970	24 438	8 414	7 134
Italie	1970	8 032	8 066	6 973
Espagne	1978	8 150	8 150	4 631
Belgique	1975	2 359	596	16 523
Pays-Bas	1951	1 010	775	16 875
Danemark	1967	1 387	277	17 823

FRANCE	Nombre de communes	Nombre d'habitants
Communes de + de 300 000 habitants	5	4 116 977
Communes entre 100 000 et 300 000 habitants	31	4 742 423
Communes entre 50 000 et 100 000 habitants	67	4 443 077
Communes entre 10 000 et 50 000 habitants	738	15 319 688
Communes entre 5 000 et 10 000 habitants	898	6 168 826
Communes entre 2 000 et 5 000 habitants	2 655	8 062 265
Communes de - de 2 000 habitants	32 157	14 831 468
Total métropole	36 551	57 684 724

Source : INSEE

32 157 communes soit 88% des communes regroupent moins de 15 millions d'habitants soit 26% de la population française.

Au regard de ces tableaux la France se trouve dans une situation originale comparée aux autres pays européens. Notre intention n'est pas de démontrer que la modélisation ou le rapprochement s'impose car il faut tenir compte de notre histoire et de la culture française. Néanmoins il convient de reconnaître que les habitants sont concernés par l'urbain et que l'habitat en ville est le fait de plus de 3 français sur quatre. Il est donc à notre avis indispensable

que le problème de l'habitat soit traité au niveau du bassin urbain qui regroupe grandes, moyennes et petites villes.

Si le problème de transport n'est pas négligeable dans l'appréhension du dossier, la répartition de l'habitat et l'équilibre de peuplement doivent pouvoir se concevoir à cette échelle urbaine et intercommunale .

Le Haut-Comité défend le bassin d'habitat dans le souci d'une harmonisation et d'une expression des solidarités nationales. Chaque bassin d'habitat doit être en mesure d'offrir une offre variée correspondant aux aspirations de l'ensemble de ses habitants d'où l'importance de reconnaître le plus rapidement possible, l'échelon d'agglomération, comme le seul échelon pertinent pour une politique générale de l'habitat qui placerait le logement des plus défavorisés au cœur de sa démarche.

Concernant la région parisienne, le découpage n'aura de sens que si les communes riches et les communes pauvres sont regroupées pour permettre la création et l'évolution de la mixité urbaine.

III.4.1 La dotation de solidarité urbaine

La dotation de solidarité urbaine peut être un levier important pour l'implication des collectivités territoriales à condition de lui donner une dimension supplémentaire et une efficacité accrue. Actuellement si la DSU est un outil intéressant, son ambition reste trop mesurée eu égard aux moyens qui lui sont consacrés et au mode de calcul de sa répartition.

L'éligibilité de la dotation de solidarité urbaine est calculée selon des indices intégrant le rapport fiscal moyen par l'habitat, le rapport de logements sociaux sur le total de logements de la commune, la proportion de ménages bénéficiaires d'aides au logement et le revenu imposable moyen par habitant.

Sur 905 communes de plus de 10 000 habitants, les $\frac{3}{4}$ soit 679 communes bénéficient de la DSU (auxquelles s'ajoutent 101 communes de 5000 à 10 000 habitants).

Les critères sont donc assez peu sélectifs même si l'introduction d'un coefficient pour les communes les plus défavorisées corrige la modulation.

la dotation la plus élevée est de 385,62 francs par habitant

la dotation la plus faible est de 17,21 francs par habitant

la dotation moyenne est de 95,22 francs par habitant

en milliards de Francs

1993	1994	1995	1996	1997	1998
1,11	1,26	1,42	2,12	2,16	2,27

Les crédits de la DSU en progression restent très modestes par rapport à la DGF qui était de 106,613 milliards de francs en 98. La DSU représente à peine 2% de la DGF.

Pour 1999 la forte croissance de la DGF doit augmenter la DSU, la modification des modalités de répartition du comité des finances et la majoration exceptionnelle de 500 millions de francs

décidée par le gouvernement au titre des trois années du contrat de solidarité et de croissance, vont permettre d'augmenter la DSU de près de 1 milliard de francs.

C'est beaucoup par rapport aux deux milliards actuels mais cela demeure un pourcentage dérisoire pour une audacieuse politique de la ville où la mixité urbaine et sociale serait mise en œuvre énergiquement.

IV LES PROPOSITIONS DU HAUT-COMITE POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES

- PROPOSITIONS EN 1993

- PROPOSITIONS EN 1994

- PROPOSITIONS EN 1995

- PROPOSITIONS EN 1997

- SYNTHESE SUR LES PROPOSITIONS DES 4 PREMIERS RAPPORTS

- CONCLUSION

PROPOSITIONS DU HAUT-COMITE EN 1993

Proposition	Résultat
Fixer un objectif de 30 000 logements d'insertion dont 15 000 PLAI par an pendant 5 ans	1998 Loi des finances 30 000 logements 20 000 PLALM 10 000 PLAI renouvelé en loi de finances 99
Mobiliser une part significative du parc inutilisé en développant l'intermédiation, la garantie, le recours au tiers-payant	1998 Loi relative à la lutte contre l'exclusion art. 40 création de l'aide à la médiation locative 1999 loi de finances et convention UESL statut du bailleur privé avec garantie de loyer et application du tiers-payant
Promouvoir le bail à réhabilitation	1998 Loi relative à la lutte contre les exclusions. art.49 exonération des revenus représentés par la valeur des travaux à l'issue du bail à réhabilitation
Intervenir d'autorité au nom du rôle de garant de la solidarité nationale lorsque le partenariat local est défaillant	1998 Loi relative à la lutte contre les exclusions Art. 51 - Définition des bassins d'habitat et mise en place de conférences intercommunales - sanction progressive en cas de refus ou de non respect des accords départementaux fixant des objectifs d'accueil des défavorisés par les HLM
Mettre en place dans chaque prefecture un service unique pour la prévention des expulsions	Loi relative à la lutte contre les exclusions art 114 à 122 . circulaire du 17 février 1999
Regrouper, les moyens budgétaires du Ministère du logement au titre du FSL et ceux de l'intérieur au titre de l'indemnisation des propriétaires en cas de refus du concours de la force publique	
Garantir le pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement par une actualisation régulière des aides	1997 Loi des finances rectificative : revalorisation des aides au logement (actualisation dans les lois de finances 98 et 99)
Généraliser et pérenniser les moyens de l'accompagnement social	1998 Loi relative à la lutte contre les exclusions actualisation de la loi du 31 mai 90 art 36 à 39 Loi des finances 98 et 99 augmentation FSL +20 % en 98 + 44 % en 99
Organiser un Plan Hébergement Grand Froid dans chaque collectivité importante	1994 Loi sur la diversité de l'habitat art. 21 : plan départemental pour l'hébergement d'urgence
Lier l'attribution des crédits publics pour la construction neuve à la consommation effective des PLAI.	1994 à 1999 Les circulaires de programmation des crédits impliquent un pourcentage de logements d'insertion ou très sociaux
Total = 10 Propositions	9 ont été reprises dans des textes législatifs ou réglementaires

PROPOSITIONS DU HAUT-COMITE EN 1994

Proposition	Résultat
Conventionnement du parc privé en contre partie d'un engagement de modération des loyers	1999 Loi de finances statut du bailleur privé
Contre la vacance délibérée	1998 Loi relative à la lutte contre les exclusions art. 51 Création de la taxe sur les logements vacants
Clarification du régime fiscal ou fin de bail à réhabilitation (idem proposition 93 / 3)	1998 Loi relative à la lutte contre les exclusions art. 49 exonération des revenus des travaux
Aide au logement des jeunes	1998 : convention ETAT - UESL pour l'accès au logement des jeunes
Aide aux gens du voyage	
L'accompagnement social (idem proposition 93 / 8)	Loi relative à la lutte contre les exclusions art. 36 à 39 actualisation de la loi du 31 mai 90 Loi des finances augmentation de la dotation de l'Etat au FSL+ 20 % en 98, +44 % en 99
Elaboration de programmes locaux pour l'habitat d'insertion	Loi relative à la lutte contre les exclusions art. 51 création de conférences intercommunales du logement et accords départementaux pour l'accueil des plus défavorisés
Publication des données statistiques relatives aux bénéficiaires d'aides au logement	1996 création d'une enquête sociale sur le peuplement dans les HLM
Compensation budgétaire pour les communes qui construisent des logements d'insertion	1998 Loi relative à la lutte contre les exclusions art. 50 : exonération de TFPB pour les acquisitions améliorations
Fluidité et transparence des attributions de logements sociaux	1998 Loi relative contre les exclusions art. 56 réforme des attributions avec justification du refus *Le projet de loi de cohésion sociale en 97 prévoyait également une réforme sur la transparence des attributions
Mobilisation du parc vacant des organismes publics ou para-publics	1999 Loi relative à la lutte contre les exclusions art. 52 modernisation de la réquisition
Création d'une délégation interministérielle à l'insertion pour le logement	
Evaluation des plans départementaux	1998 Loi relative à la lutte contre les exclusions art. 36 à 39 harmonisation des plans départementaux Décret (en cours)
Renouvellement des plans départementaux d'action	1998 Loi relative à la lutte contre les exclusions art. 36 à 39
Création d'une cellule opérationnelle pour le Droit au logement	1998 Loi relative à la lutte contre les exclusions art. 114 à 122 relative à la prévention des expulsions circulaire 17 / 02 / 99
Lutte contre l'insalubrité	
Répartition DGF par respect de la mise en oeuvre des objectifs définis par la loi	
Intervention directe de l'Etat pour imposer le logement des personnes défavorisées	1998 Loi relative à la lutte contre l'exclusion possibilité d'attribution d'office de logements HLM
Total = 18 propositions	14 ont été reprises dans des textes législatifs ou réglementaires 2 sont en projet de loi d'après le Secrétariat au logement

PROPOSITIONS DU HAUT-COMITE EN 1995

Proposition	Résultat
Elaboration d'une loi de programmation pluriannuelle avec 40 000 logements d'insertion par an	Inscription en loi de finance 98 et 99 20 000 PLALM 10 000 PLAI
Abaissement du taux de TVA	1998 Loi de finances
Suppression de l'exonération de la taxe d'habitation sur les logements vacants (idem proposition 94. 2)	1998 Loi relative à la lutte contre les exclusions art. 50
Extension et généralisation du conventionnement (idem proposition 94. 1)	1999 Loi de finances statut de bailleur privé
Clarification du régime fiscal de fin de bail à réhabilitation (idem proposition 93.3 et 94.3)	1998 Loi relative à la lutte contre les exclusions art. 49
Garantie du pouvoir d'achat des aides au logement (idem proposition 93.7)	1997 Loi de finances rectificative actualisation et revalorisation loi de finances 98 et 99
Garantie de loyer pour des personnes ou des familles temporairement sans ressources	
Révision des valeurs locatives et création d'un fonds de péréquation de la taxe foncière	
Meilleure prise en compte des charges de logement dans les barèmes des aides au logement	
Pérénnité de l'accompagnement social (idem proposition 93.8 et 94.6)	1998 Loi relative à la lutte contre les exclusions art 30 à 36
Accompagnement social global	1998 Loi relative à la lutte contre les exclusions possibilité d'accompagnement social collectif art 36
Solvabilisation des jeunes non-indépendants et non logés	
Distinction claire entre les mesures destinées au logement des ménages à faibles ressources et celles destinées au logement d'insertion	1998 création du PLALM et du PLAI 1998 Loi relative à la lutte contre les exclusions art.33
Reconnaissance des structures d'hébergement et de logement temporaire	1995 Plan d'urgence Perissol
Généralisation des accueils de jour dans tous les bassins d'habitat	1995 Loi sur la diversité de l'habitat art. 21

Pluriannualisation sur objectif des moyens de fonctionnement des services et des structures d'hébergement d'urgence	Loi relative à la lutte contre les exclusions art.157
Prise en compte des ressources de transfert pour ne pas refuser l'attribution de logements sociaux	
Développement de bourses d'échange de logements sociaux	
Réalisation effective des schémas et mise en oeuvre des aires d'accueil pour les gens du voyage	
Droit de réquisition temporaire pour les grands rassemblements des gens du voyage	
Création d'une observation statistique permanente sur l'exclusion	1998 Loi relative à la lutte contre les exclusions art.153
Compensation budgétaire par la DGF ou la DSU (idem proposition 94.9)	
Action prioritaire sur des communes ne comptant pas ou peu de logements sociaux	1998 Loi relative à la lutte contre les exclusions art.64 et 65
Elaboration de plans locaux de l'habitat d'insertion (idem proposition 94.7)	1998 Loi relative à la lutte contre les exclusions art.51
Présentation devant le Conseil National de l'habitat des résultats par rapport aux objectifs	Bilan des plans départementaux avec présentation au CNH de l'évaluation de la loi BESSON
Publication des données statistiques (idem proposition 94.8)	1996 enquête sociale du peuplement des organismes HLM 1998 Loi relative à la lutte contre les exclusions art.56
Mise en place d'un service unique de prévention des expulsions (idem proposition 94.5)	1998 Loi relative à la lutte contre les exclusions art.114 à 122 circulaire du 9 février 99 (J.O du 17 02 99)
Saisine automatique des services sociaux dès saisine de la justice pour un impayé, congé ou expulsion	1998 Loi relative à la lutte contre les exclusions art. 114 à 122 circulaire du 9 février 99 (J.O du 17 02 99)
Possibilité pour les représentants d'associations d'accompagner les personnes au tribunal en procédure d'expulsion	
Coordination des plans d'urgence et PDALPD	1998 Loi relative à la lutte contre les exclusions art. 33
Modernisation des procédures de réquisition	1998 Loi relative à la lutte contre les exclusions art .52
Création de sanctions pénales en cas d'atteinte au droit au logement	1998 Loi relative à la lutte contre les exclusions art.124
Total = 32 propositions dont 9 sont des reprises	23 ont eu une traduction législative ou réglementaire 3 seraient dans un projet de loi à venir (selon le Secrétariat d'Etat au logement)

--	--

PROPOSITIONS DU HAUT-COMITE EN 1997

Proposition	Résultat
Connaissance de l'offre et de la demande par la mise en place d'un système permanent d'évaluation	
Exploiter des bilans d'occupation sociale des organismes au sein du bassin d'habitat	1998 Loi relative à la lutte contre les exclusions création du bassin d'habitat et de conférences intercommunales
Organiser systématiquement un suivi des contingents et des logements d'insertion	
Mieux suivre l'occupation du parc conventionné	
Recenser les vacances à partir du fichier taxe d'habitation idem 94.2 et 95.3	1998 Loi relative à la lutte contre les exclusions art.50
Créer un observatoire de type CERC idem 95.21	1998 Loi relative à la lutte contre les exclusions art.153
Distinguer les logements à bas loyer et les logements d'insertion pour personnes cumulant les difficultés	1998 Loi de finances PLALM et PLAI Loi relative à la lutte contre les exclusions art.30 à 39
Maintenir l'effort pluri-annuel de construction de logements à faible loyer	1998 Loi de finances 20 000 PLALM et 10 000 PLAI 1999 Loi de finances 20 000 PLALM et 10 000 PLAI
Rechercher des solutions de loyers de sortie moins élevés (dépassement du PLD et du COS)	Loi relative à la lutte contre les exclusions art.46
Suppression de la dispense de la taxe d'habitation pour les logements vacants idem 94.2 . 95.3	Loi relative à la lutte contre les exclusions art.50
Revaloriser le niveau des loyers conventionnés dans certaines zones	1999 Loi de finances statut de bailleur privé
Etendre à tout le parc privé les possibilités de conventionnement idem 94.1 et 95.5	1999 Loi de finances statut de bailleur privé
Encourager la procédure de bail à réhabilitation idem 93.3, 94.3 et 95.5	Loi relative à la lutte contre les exclusions art.49
Décret d'application pour le stationnement des gens du voyage . désignation du responsable du schéma <ul style="list-style-type: none"> . prescrire un délai limite . désignation d'un responsable pour la mise en oeuvre . instaurer une aide au fonctionnement 	
Intégrer la programmation dans des réflexions d'aménagement d'ensemble	
Intégrer la réflexion sur les transports collectifs pour	

les implantations de logements	
<p>Renforcer la transparence et l'équité des attributions</p> <ul style="list-style-type: none"> - accord collectif Etat HLM - n° d'enregistrement unique départemental - conférence intercommunale - publication des bilans d'occupation sociale - possibilité de recours du demandeur 	<p>1998 Loi relative à la lutte contre les exclusions</p> <p>art.56 L 441.2</p> <p>art.56 L 441.2.1</p> <p>art.56 L 441.4</p> <p>art.56 L 441.2.5</p> <p>art.56 L 441.2.3</p>
<p>Mieux solvabiliser les ménages</p> <ul style="list-style-type: none"> - revaloriser les plafonds de loyers - supprimer le délai de carence pour le bénéfice de l'APL - prise en compte de la charge des loyers annexes - revaloriser les forfaits de charges - mettre en place une aide au logement spécifique pour les jeunes démunis de toutes ressources 	
<p>Renforcer les actions de protection pour limiter les expulsions</p> <ul style="list-style-type: none"> - saisine systématique en cas de saisine du tribunal - délai entre l'assignation et l'audience du tribunal - instaurer des chartes départementales de prévention de l'expulsion - permettre aux représentants des associations d'accompagner le ménage au tribunal 	<p>1998 Loi relative à la lutte contre les exclusions</p> <p>art.114</p> <p>art.114</p> <p>art.121</p>
<p>Clarifier le statut des sous locataires et des occupants d'hôtel meublé</p>	<p>1998 Loi relative à la lutte contre les exclusions</p> <p>art.125 et art.126</p>
<p>Définition d'un échelon territorial pertinent pour la conduite des politiques d'habitat</p>	<p>1998 Loi relative à la lutte contre les exclusions</p> <p>art.56</p>
<p>Mise en place de conférences intercommunales du logement chargées d'élaborer des chartes des attributions</p>	<p>1998 Loi relative à la lutte contre les exclusions</p> <p>art.56</p>
<p>Répartition de la DGF suivant l'effort des communes pour le logement</p>	
<p>Total = 23 propositions dont 14 sont des reprises</p>	<p>15 ont eu une traduction législative ou réglementaire</p> <p>3 seraient dans un projet de loi à venir (selon le Secrétariat d'Etat au logement)</p>

IV Synthèse des propositions des quatre premiers rapports

Les propositions émises par le Haut-Comité pour le logement des personnes défavorisées depuis son premier rapport en 1993 ont été au **nombre de 64** (si on enlève les propositions reprises plusieurs années de suite) 45 d'entre elles ont eu une traduction législative ou réglementaire, la plupart dans la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Si l'on ajoute quatre propositions qui seraient intégrées dans des projets de loi à venir, selon le Secrétaire d'Etat au logement, **ce sont trois propositions sur quatre du Haut-comité qui auront inspiré des mesures pour le logement des personnes défavorisées.**

Le Haut-Comité se réjouit d'une telle importance accordée à ses propositions ce qui justifie pleinement son rôle d'interpellation des pouvoirs publics et d'élaboration de propositions concrètes, ambitieuses et réalistes.

Les propositions demeurées sans traduction sont d'importance inégale, oscillant de recommandations telle que celle d'un meilleur suivi des logements conventionnés à des réformes structurelles plus importantes telle que la modification des critères de répartition de la dotation globale de fonctionnement.

A l'issue de leur deuxième mandat de 3 ans, les membres du Haut-Comité voudraient souligner les propositions qu'ils entendent maintenir comme priorités à l'avenir dans le souci d'une meilleure cohérence de la politique sociale du logement.

- l'indemnisation des propriétaires en cas de refus du concours de la force publique correspond à une enveloppe gérée par le Préfet sur des crédits évaluatifs attribués par le Ministère de l'Intérieur.

Le Haut-Comité propose que cette enveloppe soit regroupée ou connectée avec le budget du Ministère du logement au titre du Fonds de solidarité logement.

La réforme sur la prévention des expulsions oriente déjà l'action de la cohérence de l'Etat dans ce sens. Une nouvelle approche de ce dossier favorisant la prévention devrait permettre une meilleure coordination de ces moyens et sans doute des économies sur ces indemnités qui pourraient être en partie affectées au FSL départemental afin de renforcer le dispositif et d'encourager une meilleure prise en charge du dossier en amont.

- La répartition de la dotation globale de fonctionnement intègre de nombreux critères dont la plupart sont " immuables " dans le souci compréhensif d'une stabilité des dotations de l'Etat aux collectivités locales. Mais cette stabilité nous paraît surtout un frein au changement et un encouragement aux écarts entre communes aux moyens budgétaires déjà très différents.

L'Etat doit pouvoir au titre des priorités qu'il a définies s'appuyer sur des leviers financiers tels que la DGF et la DSU pour une meilleure participation des communes à ces priorités. Ainsi si l'Etat considère que le logement social, la mixité urbaine et sociale sont des enjeux majeurs pour l'avenir de notre société, il doit pouvoir intégrer ces priorités dans ses outils de répartition des dotations de l'Etat.

- Une meilleure solvabilisation des ménages

Les tableaux de ce cinquième rapport, les auditions organisées par le Haut-Comité, les témoignages reçus régulièrement au Secrétariat nous confirment l'importance des aides au logement. Le budget de la Nation avec un coût de 75 milliards de francs confirme l'engagement des pouvoirs publics, mais manifestement des mesures d'encadrement et d'économie sont intervenues sur ce champ pour une meilleure évaluation des dépenses, apportant des modifications qui lorsqu'elles concernent les plus modestes nous paraissent inacceptables.

Le Haut-Comité s'il comprend cette préoccupation ne peut accepter que ces économies accentuent la précarisation de ces ménages. L'absence de revalorisation du coût des charges dans les aides au logement, l'instauration d'un délai de carence, le décalage entre le loyer plafond HLM et un loyer plafond pour l'APL sont autant de mesures ou de dérives qui handicapent les ménages les plus modestes et le Haut-Comité ne peut que manifester son désaccord sur ces restrictions alors que les aides au logement sont les prestations sociales les plus redistributives de notre système de protection sociale.

IV.6 Nouvelles propositions

Au delà de la reprise des propositions précédentes le Haut-Comité présente de nouvelles propositions

Offre de logements locatifs pour les défavorisés

- amélioration de la qualité des lieux d'accueil pour les sans-abri
- vaste programme de création de résidences sociales pour les jeunes ou pour les personnes ne pouvant accéder à un logement indépendant
- imposition aux communes ayant peu de logements sociaux d'un programme de construction
- ouverture d'une réflexion sur le financement du logement social et l'élargissement à d'autres opérateurs
- lancement d'une étude de prospection des immeubles vacants à Paris en vue d'acquisition ou à défaut de réquisition

Les aides au logement

- meilleure réactivité du montant des aides lors des modifications de ressources des ménages
- harmonisation et simplification des aides au logement
- redéfinition des missions de l'accompagnement social et harmonisation de son financement

Logement des immigrés

- réhabilitation ou résorption des foyers de travailleurs migrants n'offrant pas des conditions dignes d'hébergement
- adaptation de ces foyers au vieillissement de la population
- développement d'un parc locatif adapté : grands appartements, pavillons pour les familles nombreuses

Les gens du voyage

- amélioration des conditions d'accueil des gens du voyage par la mise en place concrète de l'obligation de créations des aires d'accueil

- création d'un dispositif financier d'aide au fonctionnement pour la gestion et le gardiennage des aires

Lutte contre l'insalubrité

- améliorer la protection des occupants logeant dans des conditions d'insalubrité reconnues, au besoin dans le cadre d'un relogement avec leur réintégration après travaux.
- favoriser les possibilités de travaux pour sortir les immeubles de l'insalubrité par des procédures simplifiées.
- renforcer le pouvoir de l'Etat et des collectivités publiques en cas de refus de propriétaires, ou devant l'impossibilité de les identifier, d'effectuer les travaux de résorption de l'insalubrité.
- examiner et réajuster les conditions d'octroi des aides au logement (et du FSL) en intégrant les conditions de salubrité, sans faire supporter aux plus défavorisés la suppression d'aides qui les mettrait encore davantage en difficulté.
- améliorer les dispositifs financiers d'intervention pour résorber les immeubles ou îlots concernés et le suivi des déclarations d'insalubrité.
- lancer une enquête nationale sur l'insalubrité en France.

Le niveau territorial et le droit au logement

- confier la politique de l'habitat à une structure supra communale dans le cadre d'un bassin d'habitat s'appuyant sur l'intercommunalité
- créer un service public du logement dans le cadre de cette structure intercommunale à laquelle les habitants pourraient demander des comptes
- confier à l'instance de médiation un réel pouvoir de recours pour les non-attributions.

CONCLUSION

Le Haut-Comité pour le logement des personnes défavorisées aura pendant ces deux premiers mandats de trois ans répondu à sa mission de présenter toute proposition utile sur l'ensemble des questions relatives au logement des personnes défavorisées.

Ses propositions auront largement inspiré les textes et orientations des gouvernements avec, bien sur, un point d'orgue, le volet logement de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

Le Haut-Comité dans son avis de février 98 et dans ce dernier rapport approuve la plupart des mesures intégrées dans ce texte de loi et y reconnaît l'esprit et les orientations de ses propositions. L'enjeu actuel nous semble maintenant être davantage la réelle application de ces dispositifs au niveau du territoire, des départements et des communes.

Le volet logement de la loi est dense, parfois complexe et faisant toujours appel aux acteurs locaux pour son application en confiant un rôle au préfet de garant de la solidarité nationale. Aussi paraît-il important aux membres de ce Haut-Comité de renforcer les moyens, les outils d'observation et de vérification de la mise en place de ces mesures.

Il nous semble que la mission du Haut-Comité, au delà des propositions contenues dans ses rapports et l'émission d'avis sur les questions dont le gouvernement le saisit, devrait maintenant s'orienter sur quatre axes.

1) la poursuite de l'objectif d'inscription du droit au logement comme une réalité juridique et sociale intégrée dans les politiques et les actions quotidiennes. La réflexion devrait porter sur l'émergence d'une politique sociale du logement en comparaison avec une évolution historiquement basée davantage sur une politique du logement social.

2) la vigilance vis à vis des situations de ménages défavorisés dont les conditions d'habitat et de logement sont indignes de notre société avec en permanence le souci d'une amélioration de la qualité de cet habitat et d'une répartition territoriale plus équilibrée quant à leur accueil.

3) le développement d'une offre locative accessible au plus défavorisés avec une réflexion sur le financement du logement social, les différents montages financiers, l'élargissement de l'accès au parc locatif avec le nouveau conventionnement du parc privé. L'étude d'un contingentement d'une partie des prêts locatifs intermédiaires (PLI) pourrait être amorcé. Le dossier sur l'harmonisation et le renforcement des aides au logement doit être mené à bien.

4) le suivi de l'application concrète des mesures du volet logement de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions

Sur ce dernier point, les membres du Haut-Comité suggèrent que le gouvernement confie au Haut-Comité une mission explicite de suivi des applications attendues des mesures de la loi. Des déplacements de ses membres pourraient être organisés dans des rencontres locales, avec les pouvoirs publics, représentants de l'Etat, du département et des communes, les associations, les bailleurs sociaux et les différents acteurs du logement des défavorisés afin d'examiner les conditions de mise en œuvre de la loi qui exige des concertations, du partenariat, de la recherche de synergie. Des thèmes privilégiés pourraient être choisis tels que:

- **le dispositif de prévention des expulsions** qui fait appel aux services de l'Etat pour l'organisation, du Conseil Général pour le diagnostic et le suivi social et de tous les autres acteurs CAF, associations, bailleurs, huissiers pour son application aux différents stades de la procédure.

- **la réforme des attributions** avec la mise en place d'accords collectifs départementaux et de conférences intercommunales pour l'élaboration de chartes d'attribution fixant des objectifs d'accueil de personnes défavorisées.

- **la redéfinition des plans départementaux** d'action pour le logement des personnes défavorisées avec recherche d'une harmonisation territoriale, l'éviction des critères autres que les ressources ou la situation sociale des ménages. L'implication de tous les acteurs concernés ainsi qu'une amélioration de la gestion du Fonds de solidarité logement pour en limiter le coût doivent être recherchées.

- **La mise en place des dispositifs de prévention** de coupure d'énergie et d'eau au niveau départemental afin que le traitement social soit toujours privilégié lorsque la situation des ménages le nécessite.

Un renforcement de la composition du Haut-Comité pour le logement des défavorisés et de ses moyens s'imposera si le Gouvernement lui confie ces missions.

Annexes (non fournies)

- Lettre du Premier Ministre le 9 avril 1998 sur la consolidation des réquisitions
- Loi 98.46 du 23 janvier 1998 renforçant la protection des personnes surendettées en cas de saisie immobilière
- Loi n° 98.87 du 19 février 1998 permettant aux organismes d'habitation à loyer modéré d'intervenir sur le parc locatif privé en prenant à bail des logements vacants pour les donner en sous-location
- Circulaire interministérielle du 9 février 1999 relative à la prévention des expulsions locatives pour impayés.

Synthèse du rapport du Haut-Comité pour le logement des personnes défavorisées

Le Haut-Comité remet au Président de la République son rapport intitulé " Pour plus de cohérence dans les politiques de l'habitat " .

Les membres du Haut-Comité ont tout d'abord analysé l'important volet logement de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. La plupart des mesures sont saluées positivement et ce d'autant plus qu'elles s'inspirent largement des propositions émises depuis 1993 par le Haut-Comité. 45 des 64 mesures, proposées dans les quatre premiers rapports, ont eu une traduction législative ou réglementaire.

L'enjeu se porte maintenant sur l'application sur le territoire des nouveaux dispositifs inclus dans la loi, en particulier la prévention des expulsions, le renforcement du droit au logement, le droit aux services liés à l'habitat (eau, énergie, conditions de salubrité) et bien sur l'accroissement de l'offre de logement à des personnes aux revenus modestes. Le Haut-Comité sollicite le gouvernement pour une mission explicite de suivi de leur mise en œuvre.

Le rapport essaie de souligner le besoin de cohérence dans la politique de l'habitat et émet des propositions sur la prise en compte de problèmes spécifiques tels que le logement des personnes d'origine immigrée, l'accueil des gens du voyage, l'attention aux sans-abri, la lutte contre l'insalubrité.

Le Haut-Comité propose d'engager un vaste programme de créations de résidences sociales en particulier pour les jeunes dont quelques unes pourraient être utilisées comme des pensions de famille pour un public déstabilisé.

Concernant la solvabilisation des ménages, le Haut-Comité souhaite que les aides mises en place (aides au logement, fonds de solidarité logement) au delà de leur harmonisation indispensable, soient simplifiées et garantissent aux ménages les plus modestes une continuité dans le versement et dans les montants pour sécuriser tant les locataires bien sur que les bailleurs publics ou privés. L'importance des aides au logement décrites dans ce rapport et une

meilleure réactivité face aux modifications de ressources des ménages doivent permettre de faciliter le traitement des impayés.

Le Haut-Comité tente de dresser un bilan sur la situation particulière du logement à Paris et présente un état du parc de logements parisiens, une analyse de la demande et de l'offre locative, des tableaux de la répartition géographique de logements sociaux dans la capitale et une synthèse de l'enquête effectuée sur les personnes sans-abri, enfin est établi un point sur les plans de réquisition.

Le bilan démontre une situation tendue compte tenu de l'inadéquation de l'offre et de la demande tant en termes quantitatifs (plus de 62 000 ménages en attente de logement) que qualitatifs : des logements sociaux concentrés sur quelques arrondissements, très peu de logements familiaux pour les familles de 3 enfants et plus, un pourcentage important de logements avec des normes de confort insuffisant, des montants de loyer bien plus élevés que la moyenne nationale et un accueil de ménages modestes inférieur à cette moyenne.

Le Haut-Comité s'est montré sensible à la convention récente entre l'Etat et la ville de Paris pour relancer la construction, organiser la lutte contre l'insalubrité, diversifier l'offre de logement et élaborer des politiques d'attribution partenariale mais il la trouve encore trop modeste vis à vis des enjeux et souhaite que l'Etat, la région et la ville donnent une dimension supplémentaire à ces engagements.

Enfin le Haut-Comité analyse l'évolution du droit au logement en France et le compare au niveau européen en estimant qu'il reste encore à relever le défi de rendre effectif dans notre pays, le droit au logement. Les membres suggèrent qu'une réflexion soit menée pour que la responsabilité du logement repose sur une structure supra-communale (agglomération ou bassin d'habitat) disposant d'une légitimité incontestable avec des moyens en adéquation et des obligations de résultat dont elle devrait pouvoir rendre compte aux habitants. Face au souci de mixité sociale et urbaine, des engagements à prendre devraient être plus fermes quant à la construction de logements sociaux et l'accueil de public en difficulté sans qu'aucune commune ne puisse s'en exempter.

Le Haut-Comité a souhaité se pencher sur ce thème compte tenu de l'évolution de réflexions actuelles sur l'allègement de certaines normes pour le logement social ou très social afin d'entraîner une diminution du loyer.

" Les constructions neuves du parc social sont d'un tel niveau de qualité que le coût du loyer devient inaccessible pour des ressources modestes " tel est le constat de différents acteurs du logement.

Cette exigence de qualité initialement émanait des pouvoirs publics, elle a été relayée voire amplifiée par les bailleurs sociaux et correspond souvent à une attente et un besoin d'une partie de la population. Le choix ne semble pas au Haut-Comité devoir se porter sur l'abandon ou la distinction de normes des constructions neuves entre le social et le très social mais sur l'adaptation et la distinction des normes entre le neuf et l'amélioration ou la réhabilitation de l'ancien afin de permettre le maintien d'une mixité sociale et éviter la concentration dans le seul parc ancien non réhabilité d'une population aux ressources modestes ou l'éviction des familles à bas revenus lors de la réhabilitation d'un immeuble ou d'un quartier.

La question des normes doit également se poser concernant les charges locatives. Le montant de ces charges dépend des choix arrêtés lors de la conception de programmes par les maîtres

d'ouvrage. Les charges sont répercutées de façon identique sur tous les locataires sans tenir compte des ressources sauf sur la faible part intégrée aux aides au logement.

Or les charges locatives peuvent être d'un tel montant qu'il représente parfois l'équivalent d'un second loyer. La sélection des locataires par les bailleurs s'effectue alors aussi sur la capacité financière à régler ces charges ce qui tend à exclure un nombre important de ménages.

La réduction du coût du loyer et des charges ne peut pas se faire sous la condition d'abaissement ou d'abandon de normes en particulier sur la sécurité bien sûr mais aussi sur l'isolation phonique ou thermique. Cette diminution de loyer pourtant indispensable doit être réalisée grâce à d'autres moyens.

Le Haut-Comité remarque qu'aucune évaluation économique des normes n'est effectuée et surtout que la concertation des usagers est totalement absente d'une politique focalisée uniquement sur la technique et sur le risque zéro et qu'il s'agit sans doute d'une piste intéressante à explorer.