



note à l'attention de

Monsieur Alain LECOMTE

Directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.

ministère
des Transports
de l'Équipement
du Tourisme
et de la Mer



Conseil général
des Ponts
et Chaussées
Vice-présidence

La Défense, le 9 janvier 2007

Synthèse des observations faites par la mission d'appui au Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées sur le thème du droit au logement opposable (Marc Prévot, Isabelle Massin, Jacques Cartigny)

Vous voudrez bien trouver ci-joint le rapport établi par Marc Prévot, Isabelle Massin et Jacques Cartigny à la suite des entretiens qu'ils ont conduits sur le thème du droit au logement opposable dans le cadre de l'appui qu'ils ont apporté à la mission confiée au Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées .

Les compte rendus des entretiens menés avec les 15 élus rencontrés par la mission, que vous trouverez également ci-joint, ont été transmis au Haut Comité après avoir été validés par les personnes rencontrées.

De ces entretiens ressortent les lignes de force suivantes qui conduisent la mission à formuler un certain nombre de propositions dans le rapport ci-joint.

1. Aucun maire ne se sent en mesure d'assumer à lui seul une responsabilité aussi lourde que celle du droit au logement opposable. Les élus des communes logeant déjà de nombreuses personnes défavorisées ont, notamment, exprimé la crainte qu'une telle responsabilité ne concentre sur leur circonscription l'exercice d'un droit au logement pour tous, aggravant ainsi les phénomènes de ségrégation et de charge pour les communes les moins riches. Les départements et les autorités intercommunales ne sont pas non plus considérés comme réunissant les pouvoirs et la légitimité suffisants. La majorité des élus évoquent la compétence de l'Etat garant de la solidarité nationale et de l'intérêt national. Certains en déduisent la nécessité d'un pouvoir de substitution du représentant de l'Etat, d'autres évoquent la création d'une autorité indépendante, dotée de véritables pouvoirs.

2. Beaucoup d'élus affirment l'insuffisance d'un dispositif purement juridique pour satisfaire le droit au logement. La mission estime, quant à elle, que plusieurs conditions sont indispensables à la mise en œuvre d'un tel droit :

- Un effort adapté de la nation

Qu'il s'agisse d'aides budgétaires, à la pierre ou à la personne, d'aides non budgétaires (comme les contributions des régimes sociaux au financement des aides personnelles), ou de dépenses fiscales (exonérations diverses) le pourcentage du PIB consacré au secteur du logement doit, tous éléments confondus, être maintenu à un niveau suffisant si l'on veut loger tout le monde.

Ce niveau, généralement estimé à 2%, a été atteint dans les années 80 et il paraît nécessaire d'y revenir aujourd'hui, avec une répartition pertinente de cet effort. Plus le niveau de vie d'une société s'élève, en effet, plus le prix des logements augmente, en raison de l'accroissement des normes de confort et d'autres exigences de tous ordres, rendant, de ce fait, plus difficile l'accès des ménages aux ressources modestes. Ceux-ci ne peuvent donc être logés que s'ils sont solvabilisés, au bon niveau, par des mécanismes de transfert.

- Une offre suffisante

Le droit au logement passe d'abord par une politique persévérante de développement d'une offre suffisante, en particulier, pour les catégories modestes ou défavorisées. Le rythme de construction de logements sociaux doit être garanti sur plusieurs années avec les crédits budgétaires correspondants. La loi de cohésion sociale qui est également une loi de programmation s'est donné cet objectif. Il reste à vérifier que cet objectif est atteint. D'après un document provisoire sur les comptes du logement, le parc social aurait augmenté de 22 000 à 41 000 logements en 2005 après environ 30 000 en 2004 (une fois déduites les démolitions, ventes et expirations de conventions). Malgré les mesures pertinentes prises et les efforts accomplis, ces augmentations ne sont à la hauteur ni de la demande exprimée, ni des niveaux de construction régulièrement annoncés.

- Une offre et une solvabilisation adaptées

Une part suffisante de l'effort de construction et de réhabilitation doit être destinée aux ménages disposant de faibles ou de très faibles ressources. Cela implique de bien connaître quantitativement et qualitativement les caractéristiques de la demande. Cette connaissance nécessaire au niveau national est indispensable à un niveau territorial fin car les logements qui sont vacants dans une région ne peuvent pas être déplacés vers une autre région qui en aurait besoin.

Une réponse uniquement fondée sur le développement de programmes de construction ne peut à elle seule garantir l'effectivité du droit au logement. Sauf à augmenter massivement les aides à la pierre, tout programme d'action doit désormais inclure des aides à la personne au niveau qui solvabilisera réellement les ménages auxquels les logements sont destinés. Ces aides doivent leur permettre de ne pas dépasser un certain taux d'effort, elles ne doivent pas exclure les personnes sans ressources aujourd'hui refusées par certains organismes sociaux pour solvabilité insuffisante.

Ces phénomènes d'insolvabilité des plus pauvres doivent donner lieu à une adaptation des barèmes et à la définition d'une règle du jeu claire et connue de tous pour la prise en compte des ressources de transfert (par exemple toutes les ressources de transfert dont la durée résiduelle est supérieure à un an). Les charges locatives doivent être prises en compte pour leur coût réel, éventuellement modulé pour tenir compte de la diversité des services (gardiens, espaces verts, ascenseurs...). La question du mois de carence se pose également, notamment pour les personnes disposant d'emplois précaires.

Il faut aussi accélérer la mise en place effective de la garantie locative pour tous dont le principe a été décidé pour permettre la prévention des expulsions et prévoir, avant toute expulsion d'une famille de bonne foi, son relogement.

Enfin, le suivi social des familles en difficulté et la gestion urbaine de proximité doivent eux aussi être financés et ce financement doit être à la fois suffisant et facilement accessible. C'est une condition essentielle si on veut que les familles en place, les élus et les organismes acceptent de nouvelles familles dont ils peuvent redouter le comportement.

- Un marché sans cloisonnement

L'accroissement d'une offre spécialement accessible aux personnes les plus défavorisées ne doit pas avoir pour conséquence de rendre impossible l'accès au logement des classes moyennes. C'est un risque réel si des précautions ne sont pas prises pour éviter le développement d'un double marché, l'un très encadré et relativement fermé, réservé aux pauvres, et l'autre, tout à fait déréglementé et, de ce fait, totalement inaccessible aux classes moyennes, aux personnes qui sont exclues du bénéfice des aides personnelles ou de l'accès au parc social en raison du niveau de leurs ressources mais qui ne disposent que du revenu moyen des français soit 1500 euros par mois.

- Des programmes et des opérateurs dynamiques

Une véritable mixité sociale ne peut être atteinte sans le développement de programmes de construction mixtes et donc la pratique de montage de financements mixtes ou croisés. Les promoteurs privés doivent être sollicités et les organismes de logement social doivent être dynamisés. Des contrats d'objectifs pourraient être passés avec les bailleurs sociaux, contrats assortis du maintien ou non de certains avantages fiscaux, pour inciter de nouveaux opérateurs à s'engager à construire dans des conditions économiquement maîtrisées.

Le mouvement HLM, toutefois, ne souhaite pas, pour l'instant, la multiplication d'instruments contractuels autres que ceux auxquels il a accepté de souscrire : accords collectifs départementaux et intercommunaux, contrats d'objectifs du plan de cohésion sociale, conventionnement global.

- Une aide aux communes ?

Pour atteindre l'objectif d'une offre suffisante, les élus bâtisseurs de logements sociaux doivent, sans doute, être mieux aidés. Même si un rapport récent a démontré que la construction de logements n'était pas corrélée au niveau de charges nettes supporté par les collectivités territoriales, il existe aujourd'hui davantage de facteurs de découragement à la construction de logements et particulièrement de logements sociaux qu'il n'existe de facteurs d'encouragement. Plusieurs suggestions ont été faites par les élus.

- La maîtrise du contingent préfectoral

Le contingent préfectoral n'est plus aujourd'hui, à tort, considéré comme un instrument efficace de l'action de l'Etat en matière d'accès au logement des personnes défavorisées. La mise en place du numéro unique d'enregistrement des demandeurs de logements sociaux comme en région Pays de Loire ou l'action des préfets de Gironde ou de la Loire pour récupérer le contingent montrent que son utilisation est possible à la fois directement pour loger certaines familles et indirectement comme moyen de négociation. Si l'on considère que l'Etat doit rester le garant ultime du droit au logement, il ne peut renoncer à son seul outil d'action directe qu'est la gestion du contingent préfectoral.

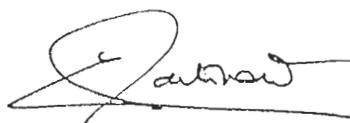
* * *

Les élus rencontrés ont généralement manifesté une opposition à l'expérimentation du droit au logement opposable. Certaines collectivités territoriales très actives dans le logement social s'opposent à la création d'un droit au logement. Les raisons tiennent semble-t-il à l'impossibilité où elles se sentent de satisfaire une demande inépuisable (100 000 demandes à Paris pour un peu plus de 10 000 attributions par an), à la crainte d'inégalité de traitement entre les collectivités, rompant le principe de solidarité et attirant les plus défavorisés vers les collectivités qui font déjà le plus d'efforts. Proposer une expérimentation à une collectivité ou à un EPCI isolé n'a donc pas de sens pour eux.

La Grande Bretagne, dans le cadre du Homeless persons act de 1977, a mis en place, en particulier à Londres, un dispositif à quatre acteurs, les mairies d'arrondissement, les HOUSING ASSOCIATIONS (HA), les propriétaires privés, l'Etat britannique. Les mairies, à qui incombe l'obligation d'un droit au logement opposable, établissent des listes de "homeless" et s'adressent aux HA pour trouver des opportunités de location, moyennant rémunération. Un dispositif de ce type qui a fait la preuve d'une certaine efficacité semble devoir constituer le fondement d'une mise en œuvre d'un droit au logement opposable.

Il est important, alors que la confusion est permanente dans les médias de ne pas confondre droit au logement opposable et droit à l'hébergement. L'hébergement est un droit de la personne humaine indépendamment de sa situation de nationalité ou de son titre de séjour. Il ne peut pas en être de même pour le droit au logement qui implique nécessairement la définition préalable et territorialisée d'ayants droits.

Enfin, il paraît difficile d'envisager la mise en œuvre législative d'un droit au logement opposable, sans une clarification des responsabilités et l'identification d'une entité responsable en dernier ressort qu'il s'agisse d'un service de l'Etat ou d'une autorité indépendante.



Claude MARTINAND

Le droit au logement opposable : rendre l'utopie réaliste.

Loin des a priori et compte tenu de l'expérience acquise dans les entretiens avec les élus pour le compte du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, cette note tente de dessiner les contours d'un droit au logement opposable en justice qui constitue un véritable progrès pour les mal logés sans pour autant rester considéré comme une utopie irréaliste voire dangereuse.

Les entretiens avec les élus ont été très riches et il est difficile d'en rendre compte en détail. On en retiendra les idées forces.

Aucun maire ne se sent en mesure d'assumer à lui seul une responsabilité aussi lourde que celle du droit au logement opposable (sauf exception mais avec de telles exigences qu'elles ne pourraient être satisfaites).

Les élus des communes logeant déjà de nombreuses personnes défavorisées ont vivement exprimé la crainte qu'une telle responsabilité ne concentre sur leur circonscription l'exercice d'un droit au logement pour tous, aggravant ainsi les phénomènes de ségrégation et de charge pour les communes les moins riches.

Les départements et les autorités intercommunales ne sont pas non plus considérés comme réunissant les pouvoirs et la légitimité suffisants.

La majorité des élus font appel à la compétence de l'Etat qui, d'une part, doit assurer la solidarité nationale, notamment entre les collectivités et entre les candidats au logement, d'autre part est le seul à posséder la légitimité pour les arbitrages nécessaires à un intérêt général qui peut dépasser l'intérêt de chaque collectivité territoriale, enfin est comptable devant le parlement du budget de la nation. Certains élus en déduisent la nécessité d'un pouvoir de substitution de l'Etat, d'autres sautent le pas vers une autorité indépendante nationale forte compte tenu de la perte d'autorité des échelons déconcentrés de l'Etat.

1. Une politique d'offre suffisante et de garantie de solvabilité des familles.

Beaucoup d'élus affirment l'insuffisance d'un dispositif purement juridique pour satisfaire le droit au logement.

Ces opinions sont légitimes. Le droit au logement n'existera pas sans une politique persévérante d'une offre suffisante et adaptée, en particulier de l'offre à loyer modéré pour les catégories modestes ou défavorisées qui ont le plus de mal à se loger. Mais une offre pour les catégories moyennes est également nécessaire compte tenu de la hausse considérable des loyers et plus encore des prix. Le plan de cohésion sociale qui prévoit la construction de 500 000 logements sociaux en cinq ans constitue une première étape. Le rythme de construction atteint ces dernières années en matière de locatif privé ou d'accession à la propriété, tous logements confondus, en est également un support. Plusieurs conditions supplémentaires doivent être cependant réunies.

1.1. Améliorer la connaissance statistique pour mieux adapter l'offre à la demande.

Le rythme de construction de logements sociaux doit être garanti sur plusieurs années avec les crédits budgétaires correspondants. La loi de cohésion sociale qui est également une loi de programmation s'est donné cet objectif. Il reste à vérifier que cet objectif a des chances d'être atteint. D'après un document provisoire sur les comptes du logement, le parc social aurait augmenté de 22 000 à 41 000 logements en 2005 après environ 30 000 en 2004 (une fois déduites les démolitions, ventes et expirations de conventions). Malgré les mesures pertinentes prises et les efforts accomplis, ces augmentations ne sont pas à la hauteur de la demande, même mal connue comme elle l'est actuellement.

Le pourcentage du PIB consacré au logement était de 2% dans les années 1980. Il faut revenir à ce niveau. On sait que lorsque le niveau de vie s'élève les normes et le niveau d'exigence s'élèvent également et que de ce fait les prix augmentent. Il faut donc revenir à un pourcentage du PIB constant au niveau antérieur.

Le nombre de PLA i construits en 2005 est de 7700 environ alors que les organismes d'HLM déclarent que la majorité des demandeurs ont des revenus inférieurs aux plafonds de ressources PLA i.

Il est d'autant plus difficile de mener cette politique d'offre que ne sont bien connus ni le nombre de demandeurs de logements sociaux ni le nombre des logements sociaux eux-mêmes. Les définitions ne sont pas harmonisées, les enquêtes statistiques sont multiples mais non coordonnées, elles sont insuffisamment précises par rapport à des évolutions qui représentent seulement 1 à 2% du parc existant.

Les opérateurs n'ont pas tous le même dynamisme pour la construction de logements nouveaux.

Proposition 1 : harmoniser les différentes enquêtes de l'administration pour constituer un système d'information sur le logement social, tant sur l'offre que sur le nombre de demandeurs. Fixer l'objectif annuel de construction en fonction de la résorption de la file d'attente ainsi définie. Faire le point sur les moyens nécessaires, en termes budgétaires et en termes d'opérateurs (notamment d'origine associative avec des garanties de professionnalisme).

1.2. Utiliser la connaissance territoriale.

La politique du logement a nécessairement une dimension territoriale. Les logements qui sont vacants dans une région ne peuvent pas être déplacés dans une autre qui en a besoin. La connaissance territoriale existe grâce à de nombreux outils locaux, notamment des observatoires, des plans locaux pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), des programmes locaux de l'habitat (PLH) utilisés pour la programmation des financements, notamment par les collectivités ayant demandé la délégation des aides à la pierre. Or certaines de ces collectivités ne sont pas servies financièrement à hauteur des conventions de délégation signées, ce qui apparaît décourageant et montre que la programmation nationale ne tient pas suffisamment compte des remontées locales.

Proposition 2 : programmer les crédits budgétaires et s'appuyant sur un recensement des besoins remontant des collectivités territoriales. Les aides foncières suffisantes doivent être liées à cette offre dans les régions qui le

nécessitent. Les conventions signées devraient être honorées.

1.3. Mieux appréhender les problèmes de solvabilité des familles.

Le financement du logement social doit avoir une cohérence avec un loyer de sortie compatible avec les loyers de référence de l' APL, ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui. et de ce fait amène un certain nombre d'organismes de logement social à refuser des candidats.

Un programme d'action doit inclure les aides à la personne. Celles-ci doivent permettre de ne pas dépasser un certain taux d'effort pour toutes les personnes bénéficiant d'un loyer conventionné ou réglementé, y compris pour les personnes sans ressources parfois refusées par certains organismes sociaux pour solvabilité insuffisante. Ces phénomènes d'insolvabilité des plus pauvres doivent donner lieu à une adaptation des barèmes et à la définition d'une règle du jeu claire et connue de tous pour la prise en compte des ressources de transfert (par exemple toutes les ressources de transfert dont la durée résiduelle est supérieure à un an). Les charges locatives doivent être prises en compte pour leur coût réel, éventuellement modulé pour tenir compte de la diversité des services (gardiens, espaces verts, ascenseurs...). La question du mois de carence se pose également, notamment pour les emplois précaires.

Proposition 3 : ouvrir un chantier de travail sur la mise en cohérence des plafonds de loyer des aides à la pierre et des aides à la personne. Réexaminer le barème des aides personnelles pour les familles aujourd'hui refusées pour une question de ressources, définir une règle du jeu simple et connue pour la prise en compte des ressources de transfert, moduler le forfait de charges et l'adapter aux coûts réels. Revoir la question du mois de carence pour les emplois précaires. Il s'agit d'éviter des refus injustifiés de certaines candidatures. Mettre en place une garantie locative pour tous permettant la prévention des expulsions. Prévoir le relogement avant toute expulsion d'une famille de bonne foi.

1.4. Faciliter l'accès au logement, prévenir les expulsions et reloger les familles de bonne foi.

Toute expulsion d'une famille de bonne foi est perçue comme une injustice, un échec, une dépense sociale consécutive excessive et contreproductive. Ce type d'expulsion met en cause le droit au logement recherché par ailleurs. La mise en place d'une garantie locative pour tous par la généralisation d'un système du type LOCAPASS doit contribuer à l'accès de tous au logement, surtout si on en fait également un dispositif de prévention des expulsions et d'apurement des dettes par les locataires. Par ailleurs pour les familles de bonne foi, toute procédure d'expulsion devrait être précédée d'une recherche de relogement sur le contingent préfectoral ou dans les conditions prévues en troisième partie.

Proposition 4 : développer une garantie locative qui favorise l'accès au logement, permette la prévention des expulsions, prévoir un relogement pour toute famille de bonne foi avant toute expulsion.

1.5. Développer la mixité de l'habitat.

Pour établir une véritable mixité des ensembles sociaux, la logique voudrait que les financements soient mixtes eux aussi. Ainsi tout programme neuf financé en PLUS devrait comprendre un pourcentage de logements financés en PLA i à loyer plus bas de manière à accueillir des familles à ressources faibles. Cette règle portant sur un pourcentage de logements sociaux à loyer plus bas devrait être progressivement étendue à tout le parc social par le moyen du conventionnement global. Il éviterait une spécialisation sociale contraire à l'esprit de mixité. Le pourcentage de bénéficiaires d' APL pourrait en être une autre condition. Les organismes de logement social font état de l'appauvrissement de leur clientèle. Le principe d'adaptation du service public leur impose d'adapter les loyers aux ressources de leur clientèle.

Parallèlement, le droit au logement étant valable pour l'ensemble de la population, les autres créneaux de la politique du logement doivent continuer à être dynamisés par le système des aides publiques, aides directes ou aides fiscales: locatif intermédiaire avec contreparties sociales, accession sociale à la propriété, amélioration de l'habitat avec conventionnement. Dans ce cadre, on peut imaginer que tout programme de construction aidé, notamment fiscalement, comprenne un pourcentage de logements sociaux et très sociaux.

Proposition 5 : généraliser le mixage des financements dans les nouveaux programmes et introduire pour les programmes anciens un pourcentage obligatoire de familles aux ressources conformes aux PLA i et bénéficiaires de l' APL dans le conventionnement global qui doit toucher à terme tout le parc social. étudier l'obligation de prévoir un pourcentage de logements sociaux et très sociaux dans tout programme de construction aidé, notamment par une aide fiscale.

1.6. Faciliter l'insertion des familles difficiles et favoriser une gestion sociale associant les élus.

Le suivi social des familles difficiles doit être financé et ce financement doit être à la fois suffisant et facilement accessible. C'est une condition essentielle si on veut que les familles en place, les élus et les organismes acceptent de nouvelles familles dont ils peuvent redouter le comportement. Comme dans les ZUS pour ce qui concerne la mise en place de gardiens dans les ensembles de plus de 100 logements, la gestion urbaine de proximité assurée conjointement entre bailleurs sociaux et élus doit être généralisée (voir p.ex. Chanteloup les vignes)..

Proposition 6 : financer de manière pérenne et suffisante le suivi social des familles difficiles pour leur permettre d'entrer dans le parc social sans réaction de rejet de l'entourage. Généraliser la gestion urbaine de proximité.

1.7. Dynamiser certains organismes de logement social.

Certains organismes de logement social doivent être dynamisés. On ne peut pas atteindre les résultats recherchés sans opérateurs très actifs.

Des objectifs doivent leur être fixés en accord entre l'Etat et les collectivités territoriales, notamment des objectifs économiques (maîtrise des coûts de fonctionnement, des coûts d'investissement...) et sociaux (construction de logements très sociaux, pourcentage de familles au-dessous du plafond de ressources PLA i, pourcentage de bénéficiaires d'APL par exemple). Le maintien du bénéfice de l'exonération de TFPB devrait être conditionné au respect de ces objectifs. De nouveaux opérateurs sociaux doivent être créés s'engageant à construire dans des conditions économiques et sociales maîtrisées..

Proposition 7 : passer des contrats d'objectif avec les bailleurs sociaux, contrats assortis du maintien ou non de certains avantages fiscaux, et inciter à la création de nouveaux opérateurs sociaux.

1.8. Encourager les maires bâtisseurs de logements sociaux.

Enfin, pour atteindre l'objectif d'une offre suffisante, les élus bâtisseurs de logements sociaux doivent être aidés. Un rapport récent a démontré que la construction de logements n'était pas corrélée au niveau de charges nettes supporté par les collectivités territoriales. Cette conclusion ne règle pas la question: il existe aujourd'hui davantage de facteurs de découragement à la construction de logements et particulièrement de logements sociaux que d'encouragement. Si l'on veut développer la construction de logements, notamment dans des communes péri-urbaines, voire semi-rurales, il est nécessaire aujourd'hui de faire disparaître certains obstacles à la construction et au contraire de développer les incitations, quelle que soit la situation de la commune concernée. Plusieurs suggestions ont été faites par les élus, auxquelles on ajoutera une autre idée, à savoir la suppression de la part locale de l'aide à la surcharge foncière pour les logements sociaux. Les suggestions des élus portent sur:

- l'aide au développement de l'emploi dans les zones qui en sont insuffisamment pourvues et qui ont un potentiel d'offre de logements. Il peut s'agir de créer des pôles de compétitivité, de dé-localiser des administrations, d'utiliser les zones franches urbaines;
- le lancement de grandes opérations d'aménagement portant à la fois sur le résidentiel et sur l'économique comme les opérations d'intérêt national, la création d'infrastructures structurantes;
- le développement des incitations financières notamment par l'intermédiaire des taux de subventions pour les équipements publics, par la dotation générale de fonctionnement ou par la dotation d'équipement. Il y a en effet une logique à privilégier les collectivités qui créent du logement et notamment du logement social.

Pour satisfaire le droit au logement, on n'échappera pas à une logique de moyens et au « dépenser mieux ». Il est rappelé que la construction de logements, y compris sociaux, est génératrice de recettes fiscales importantes.

Proposition 8 : mettre à l'étude un programme d'incitations aux maires bâtisseurs de logements sociaux.

2. Des avancées sont possibles dès aujourd'hui en appliquant réellement les dispositifs existants.

Depuis 1990, plusieurs textes ont créé des instruments aujourd'hui mal utilisés et qui, s'ils l'étaient de manière satisfaisante, nous feraient progresser de façon substantielle. La loi d'engagement national pour le logement renforce encore le dispositif.

2.1. Le numéro unique départemental d'enregistrement des demandes de logements sociaux.

Ce dispositif inventé par la loi de 1998 de lutte contre les exclusions devait permettre de repérer les personnes ayant une demande non satisfaite depuis un délai anormalement long et de contribuer à la connaissance statistique de la demande sociale. Les demandes non satisfaites dans le délai « normal » devaient être traitées en priorité. Non seulement ce dispositif ne fonctionne pas correctement mais les services déconcentrés de l'Etat ne se sont pas suffisamment mobilisés sur le traitement des demandes non satisfaites dans les délais prévus. La remise à niveau de ce dispositif ne nécessite aucun texte nouveau mais une mobilisation des administrations compétentes avec une équipe de projet nationale, ce qui peut être réalisé sans délai. On pourra enfin connaître le nombre de demandeurs et les caractéristiques de leurs demandes. Mais l'enjeu est aussi de mieux connaître le parc social, son occupation, les attributions. La prise en compte de l'ancienneté devra toutefois être limitée pour éviter les inscriptions "à la naissance".

2.2. Les PDALPD et les plans départementaux de l'habitat.

Les PDALPD, programmes destinés à loger les personnes défavorisées, sont désormais intégrés dans les plans départementaux de l'habitat instaurant une cohérence territoriale de la politique de l'habitat sur l'ensemble du département. Les PDH sont pluriannuels et élaborés conjointement par l'Etat, le conseil général et les EPCI dotés d'un PLH. Ils doivent être conçus comme des instruments de résorption des files d'attente des demandeurs de logements. Les PDALPD devront être conçus à l'avenir non comme un effort minimal pour les personnes défavorisées mais comme un programme de réduction sur le long terme de la file d'attente des personnes défavorisées.

2.3. Les accords collectifs intercommunaux.

Plutôt que des accords collectifs départementaux signés uniquement entre le préfet et les bailleurs, plutôt que des conférences intercommunales sans moyens concrets, ces nouveaux accords triennaux incluent les élus, dont l'un est président, l'Etat, les bailleurs sociaux, le conseil général, les autres réservataires, les associations pour le logement des personnes défavorisées. L'accord fixe les objectifs de logement des personnes défavorisées.

2.4. Les nouvelles commissions de médiation.

Elles ont pour objet de recevoir les réclamations des personnes qui n'ont pas reçu de réponse favorable à une demande de logement social dans un délai normal, notamment dans certaines situations très difficiles comme les menaces d'expulsion, l'hébergement temporaire, l'habitat insalubre. Elles sont composées d'une personne nommée par le préfet, du conseil général, des EPCI dotés d'un PLH, de bailleurs, de représentants des locataires et des associations pour le logement des personnes défavorisées.

Cette commission a des pouvoirs nouveaux: lorsqu'elle considère une demande non satisfaite comme prioritaire, le préfet peut désigner le candidat locataire à un organisme bailleur social avec un délai pour satisfaire la demande. Cette commission pourrait être étendue au parc privé conventionné donnant lieu à réservation publique.

2.5. Le contingent préfectoral.

Il n'est pas aujourd'hui considéré comme un instrument efficace de l'action de l'Etat en matière de logement et particulièrement en faveur des personnes défavorisées. La mise en place du numéro unique comme en région Pays de Loire ou l'action des préfets de Gironde ou de la Loire pour récupérer le contingent montrent que son utilisation est possible à la fois directement pour loger certaines familles et indirectement comme moyen de négociation.

2.6. Les structures de coopération.

Lorsqu'il n'existe pas préalablement de collectivité inter-communale, compte tenu de la logique et de l'efficacité des coopérations par bassins d'habitat, il appartient aux autorités d'Etat de pousser à une coopération par d'autres moyens, associations, groupements d'intérêt public, syndicats simples ou mixtes. Des syndicats existent d'ailleurs en matière de SCOT par exemple. L'expérience du GIP habitat et interventions sociales qui fonctionne remarquablement en région Ile de France pourrait être étendue.

2.7. Le rôle de l'administration centrale.

Il est d'abord de définir une stratégie d'action et d'animer les services déconcentrés de l'Etat pour faire appliquer l'ensemble de ces mesures. La DIDOL, la DGUHC et l' ANAH devraient participer à ce pôle qui comprendrait également les autres administrations concernées, en particulier intérieur et affaires sociales.

Proposition 9 : mettre effectivement en place ou mettre à niveau les dispositifs existants, numéro unique, plans départementaux de l'habitat et PDALPD mis à jour comme outils de résorption des files d'attente, accords intercommunaux, commissions de médiation, réactivation et évaluation du contingent préfectoral, organisation de la coopération intercommunale par toutes structures localement acceptées, création d'un pôle administratif national d'animation qui développe l'action des services déconcentrés dans le domaine du droit au logement.

3. Créer un droit véritable et nouveau pour les mal logés sans pour autant déstabiliser les collectivités territoriales.

Les élus rencontrés ont généralement manifesté une opposition à l'expérimentation du droit au logement opposable que nous leur avons proposée. A côté de motifs probablement égoïstes mais non formulés, il est frappant de constater que certaines collectivités territoriales très actives dans le logement social s'opposent à la création d'un droit au logement. Les raisons tiennent semble-t-il à l'impossibilité où elles se sentent de satisfaire une demande inépuisable (100 000 demandes à Paris pour un peu plus de 10 000 attributions par an), à la crainte d'inégalité de traitement entre les collectivités, rompant le principe de solidarité et attirant les plus défavorisés vers les collectivités qui

font déjà le plus d'efforts.

Proposer une expérimentation à une collectivité ou à un EPCI isolé n'a donc pas de sens pour eux. Devant cette réaction, il est proposé de modifier le dispositif existant et les textes sur les principes suivants:

- mettre les différents acteurs en situation de responsabilité juridique sur les objectifs qui leur sont fixés mais sur ces seuls objectifs;
- garantir l'égalité entre collectivités territoriales devant l'effort en matière de logement;
- organiser un véritable service public du logement;
- compléter le dispositif juridique lorsque nécessaire.

3.1. Un plan départemental effectif dans chaque département et à caractère obligatoire.

Pour assurer l'égalité de traitement des collectivités territoriales devant l'effort en matière de logement, les documents de programmation, PDH et PDALPD doivent s'appliquer effectivement partout et devenir contraignants comme les schémas départementaux des gens du voyage, à la fois destinés à la résorption de la file d'attente sur le long terme et à répartir l'effort nécessaire entre les différentes collectivités, notamment celles qui ne contribuent pas à satisfaire les besoins. La fixation des objectifs en fonction des besoins constatés, des efforts déjà accomplis et de la résorption de la file d'attente prend une importance majeure. Elle doit être faite en concertation mais en cas de désaccord il appartient à l'Etat de trancher. Elle prend le caractère d'un engagement de programmation.

Proposition 10 : généraliser effectivement les PDH et PDALPD et en faire les instruments obligatoires de l'égalité de traitement entre les collectivités territoriales et de ce fait entre leurs habitants.

3.2. Placer les différents acteurs en situation de responsabilité politique et juridique.

La bonne répartition de l'effort entre collectivités par un document contraignant et la résorption progressive de la file d'attente constituent un premier pas pour répondre aux besoins effectifs de logements. Cela ne suffit pas. Il faut que tous les acteurs impliqués soient placés en situation de responsabilité politique et juridique effective. Ceci signifie que les acteurs n'ayant pas effectué les diligences qui leur sont demandées pour répondre à l'objectif de satisfaction des besoins pourraient être mis en cause mais ceux qui se sont acquittés de leurs obligations ne pourraient pas l'être.

Ceci suppose que les obligations prévues par la loi et les conventions puissent donner lieu à contentieux en cas de non respect. Exemple: absence de mise en place du numéro unique ou de la commission de médiation par le préfet, absence de réunion ou de prise de position de la commission, non respect des enveloppes budgétaires prévues par une convention de délégation de compétence, refus de respecter l'obligation des 20% de logements sociaux ou des objectifs fixés par les documents de programmation locale du logement. Les contentieux pourraient être engagés par les mal logés ou par les associations qui défendent leurs intérêts, voire par les collectivités qui respectent leurs obligations, par exemple en matière d'engagements budgétaires de l'Etat. Ce recours

interviendrait en dernier ressort.

Proposition 11 : ériger en règle applicable à tous les acteurs de la politique du logement la possibilité en dernier recours de mettre en cause devant les tribunaux les acteurs n'ayant pas respecté une obligation précise fixée par la loi et les textes d'application.

3.3. Utiliser les méthodes employées en Grande Bretagne en application d'une loi de 1977.

La Grande Bretagne, dans le cadre du Homeless persons Act de 1977, a mis en place, en particulier à Londres, un dispositif à quatre acteurs, les mairies d'arrondissement, les HOUSING ASSOCIATIONS (HA), les propriétaires privés, l'Etat britannique. Les mairies, à qui incombe l'obligation d'un droit au logement opposable, établissent des listes de "homeless" et s'adressent aux HA pour trouver des opportunités de location, moyennant rémunération. Celles-ci contractualisent avec des propriétaires privés et remettent les logements en état a minima. Les propriétaires ont une garantie de loyer. Les populations défavorisées sont logées et réparties dans le parc privé. Elles restent de six mois à cinq ans, ce qui permet de trouver des solutions plus définitives. L'Etat verse aux HA l'équivalent d'une aide personnelle au logement. En mars 2004, 280 000 personnes étaient logées en logement temporaire.

Pour faciliter la réalisation de leurs objectifs par les collectivités en attendant des solutions plus définitives, cette solution pourrait donner des délais aux collectivités et remplacer le système de l'hébergement en hôtels pour les familles en situation d'accéder à un logement ordinaire, système peu satisfaisant par les conditions de logement généralement mauvaises et par son coût élevé. Cette solution aurait un caractère obligatoire tant que la collectivité concernée n'aurait pas tenu ses engagements légaux. Cela aurait pour mérite d'éviter la constitution de quartiers ghettos et de faire participer à l'effort le secteur privé. Enfin en cas de non respect de ses obligations par une collectivité, un droit de substitution pourrait être reconnu à l'Etat pour louer des logements privés avec remboursement obligatoire par la collectivité concernée de la dépense non couverte par l'aide personnelle.

Proposition 12 : créer une nouvelle possibilité pour les collectivités territoriales de répondre temporairement aux besoins en logements par une location temporaire de logements ordinaires, cette possibilité se transformant en obligation et se prolongeant tant que les obligations légales de la collectivité ne sont pas respectées, avec imputation sur les finances locales sous déduction de l'aide personnelle.

3.4. L'hébergement.

L'hébergement doit constituer un droit de la personne humaine. Il s'adresse aux personnes qui ne sont pas en situation d'occuper un logement ordinaire et qui sont du ressort de l'hébergement d'urgence (CHU) ou de l'hébergement avec ré-insertion sociale (CHRS). Deux mesures peuvent être proposées, l'obligation pour toutes les communes situées dans de grandes agglomérations de constituer un parc de centres d'hébergement en proportion de leur parc immobilier, la possibilité pour les associations qui se consacrent à l'hébergement de réclamer l'application du droit à l'hébergement dans les mêmes conditions et selon les mêmes procédures que le droit au logement opposable.

Proposition 13 : instituer un droit à l'hébergement avec obligation pour les communes situées dans les grandes agglomérations de constituer un parc d'hébergement et permettre aux associations de réclamer pour les personnes qu'elles reçoivent l'application de ce droit comme pour le logement opposable.

3.5. Créer un véritable service public du logement.

Un véritable service public du logement doit se mettre en place. Aucune instance existante, aucune institution n'est actuellement en mesure de réunir l'ensemble des compétences, des moyens et l'autorité suffisante pour assurer à chaque citoyen que son droit au logement va recevoir satisfaction. Sauf à revoir toutes les compétences en matière de logement pour les concentrer sur certaines collectivités, l'émiettement actuel des compétences dissuade de choisir un échelon local plus qu'un autre. Enfin, comme confirmé lors d'un entretien en préfecture, le préfet est de plus en plus amené à négocier avec les élus. Il faut donc créer une autorité pertinente qui réunisse les leviers de toutes sortes pour appliquer effectivement le droit au logement opposable et intervienne avant toute saisine de la justice pour éviter des recours systématiques.

- *L'accueil des candidats et le suivi de la satisfaction de leur droit.* Les ADIL pourraient par leur expérience et leur capacité à accueillir et renseigner le public en constituer l'échelon local. Il aurait autorité pour obtenir et diffuser toute information permettant aux candidats à un logement de connaître l'état de leur dossier.

- *L'arbitrage sur les besoins, la programmation, la médiation, la substitution aux collectivités défailtantes.* Un organisme du type Autorité indépendante ou un établissement public national pourrait en constituer l'échelon central, avec des pouvoirs dans plusieurs domaines, l'arbitrage sur l'évaluation des besoins et l'évaluation de l'effort accompli par chaque collectivité, la médiation en cas de conflit entre les mal logés et leurs associations et les acteurs en responsabilité, le cas échéant en appel des commissions de médiation renforcées, l'appel à un ou des opérateurs à caractère public et national pour exercer le droit de substitution que les préfets n'ont pas la capacité réelle d'exercer, la possibilité de se substituer à une collectivité défailtante pour louer des logements dans le secteur privé. Il pourrait constituer une instance d'appel pour les commissions de médiation qui verraient leur compétence étendue à tous les conflits sur le droit au logement opposable, dans le secteur privé comme dans le secteur public. Certains élus proposent qu'un nouveau pouvoir lui soit conféré, la possibilité de se substituer au droit de préemption urbain de la commune lorsque celle-ci ne respecte pas les obligations qui lui sont imposées. Cet organisme pourrait, comme dans le cas des partenaires sociaux pour la gestion de la sécurité sociale, réunir autour de la table l'ensemble des partenaires concernés par l'accès et la maintien dans le logement, pouvoirs publics nationaux et territoriaux, bailleurs publics et privés, organismes de financement social, associations, etc., le dernier mot revenant toutefois à l'Etat au nom de son rôle de garant de la solidarité nationale;

- *Des relais d'action locaux.* Des GIP tels que le GIP HIS pourraient être constitués là où le besoin s'en fait sentir et où les acteurs sont d'accord pour en faire leur outil exécutif. Sur le modèle du STIF, des syndicats mixtes pour le logement pourraient être créés d'une part dans les bassins d'habitat identifiés par l'INSEE où il n'existe pas d'autorité intercommunale, d'autre part en région parisienne pour coordonner l'ensemble des collectivités territoriales confrontées à un marché globalisé sur la région. Cette création pourrait être rendue obligatoire.

- *Des associations ayant capacité à agir.* Il faut que les associations aient la capacité juridique et financière (par l'aide juridictionnelle) de mener des contentieux en dernier recours et de mener les études et expertises nécessaires pour évaluer les besoins non satisfaits. Elles constituent les acteurs les plus motivés par le logement des mal logés. Elles pourraient comme en Grande Bretagne pourvoir les collectivités en opportunités de location privée pour les mal logés.

- *La médiation.* Les commissions de médiation existantes pourraient être étendues au parc privé conventionné ouvrant droit à réservation publique. Elles seraient le premier échelon d'accueil des recours amiables et pourraient donner lieu à appel devant une autorité nationale puis devant les tribunaux.

Proposition 14 : créer un véritable service public du logement. Ce service public pourra s'appuyer sur un organisme à caractère national, relayé par des organismes d'accueil local et des instances de décision et d'action locaux, les commissions de médiation actuelles renforcées et étendues au parc privé, en liaison avec des associations renforcées et correctement rémunérées.

C'est dans ces conditions que l'on peut rendre le droit opposable compatible avec les contraintes et préoccupations des collectivités territoriales par un mécanisme de responsabilité limitée. Si les objectifs fixés aux collectivités permettent de satisfaire à terme les besoins y compris ceux des mal logés, alors il est logique de ne les rendre responsables qu'à hauteur des objectifs qui leur ont été fixés par le plan départemental. La collectivité ne peut pas être mise en cause en justice si elle a atteint ses objectifs. Par contre, lorsqu'une demande est adressée à une collectivité qui ne les a pas atteints, cette dernière peut être mise en cause en justice. Il faut donc que la demande qui ne peut être satisfaite par une collectivité en règle soit transférée à une collectivité qui ne l'est pas et sur le territoire de laquelle la demande reste pertinente. La notion de pertinence doit être alors appréciée en fonction de critères tels que trajet domicile/travail et bassin d'habitat.

Deux résultats peuvent ainsi être atteints, un véritable droit pour les demandeurs, même lorsque la collectivité qu'ils ont choisie ne peut pas les loger (problème de Paris par exemple), leur demande étant transférée, et une véritable différence de traitement entre les collectivités qui jouent le jeu et les autres. C'est en même temps une façon de régler le problème des sanctions pour les collectivités hors règles, aucune sanction existante n'étant réellement opératoire (délégué du préfet pour attribuer les logements sociaux, droit de substitution du préfet pour la construction de logements sociaux, pénalités financières prévues par la loi SRU). Enfin c'est le moyen de montrer aux collectivités qui jouent le jeu qu'elles ne sont pas les seules à être sollicitées et que la règle de solidarité nationale et d'égalité de traitement entre collectivités est respectée.

3.6. Qui pourrait réclamer le droit au logement et pour quel motif? Quel tribunal? Que lui demander?

- *Les bénéficiaires du droit.*

Ce sont les familles mal logées (surpeuplement, indécence ou insalubrité non remédiable, femmes battues, taux d'effort non supportable compte tenu des ressources, personnes handicapées, etc.) qui habitent ou travaillent dans une commune donnée, ou sur le territoire d'un EPCI, ou plus largement dans un bassin d'habitat et de transports donné, et qui ne bénéficient pas d'un logement correspondant à leurs besoins familiaux et à leurs

ressources.

Une priorité étant donnée dans un premier temps aux familles demandeuses de logement depuis un délai anormalement long au titre du numéro unique HLM. Le logement est recherché d'abord dans la commune de rattachement et dans un champ géographique plus large s'il n'existe pas de disponibilités et que cette commune respecte ses objectifs en matière de logements sociaux.

Les associations de locataires, les associations d'usagers et les associations ayant vocation à loger les personnes défavorisées doivent pouvoir mener cette action en justice avec l'appui de l'aide juridictionnelle.

- *L'action en justice.*

La mise en cause en justice, recours de dernier ressort, doit se faire devant le tribunal administratif contre la collectivité concernée, l'Etat ou un organisme de logement social, suivant que l'un ou l'autre n'a pas respecté ses obligations. Chacune de ces personnes a le droit de se retourner contre les autres si celles-ci n'ont pas respecté leurs obligations (action récursoire).

La condamnation demandée doit correspondre au besoin de la famille concernée, c'est à dire à la fourniture d'un logement (et non un hébergement) ou d'une aide financière permettant d'assurer le logement de la famille dans le parc social ou privé dans des conditions « normales » de confort, et d'adaptation, de coût résiduel pour celle-ci et de temps de transport notamment pour rejoindre le lieu de travail ou tout lieu nécessitant de s'y rendre fréquemment (hôpital pour un traitement de longue durée par exemple....).

Toutefois, en cas de désaccord avec une collectivité ne voulant pas respecter ses obligations, le préfet serait le premier échelon de conciliation, mandaté par l'organisme national prévu plus haut. C'est cet organisme national qui serait chargé de la dernière tentative de conciliation et le cas échéant mandaté par les personnes et associations concernées pour mener l'action en justice. Il serait par ailleurs l'échelon d'appel de la commission de médiation, avant appel aux tribunaux.

Proposition 15 : créer une procédure de conciliation avec en dernier ressort une possibilité de recours contentieux devant les tribunaux administratifs.

3.7. Droit de réservation et droit d'attribution.

Il n'est pas question d'imputer aux organismes de logement social plus que leur part de responsabilité dans l'existence de files d'attente de mal logés. Un grand nombre font un remarquable travail technique, économique et social.

Pour autant, les vrais problèmes ne doivent pas être éludés. Un organisme de logement social peut réserver à des collecteurs du 1% logement jusqu'à la moitié de son parc et réserver ainsi cette partie à des salariés, a priori moins en difficulté que les plus défavorisés. Il peut construire uniquement des logements à loyer intermédiaire dont le niveau de loyer exclut les familles pauvres. Il peut refuser de construire ou d'acquérir des logements individuels permettant de loger des familles asociales.

Il a la possibilité de refuser les candidats proposés par les réservataires préfet et collectivités territoriales, parfois pour des motivations paradoxales, notamment pour insuffisance de ressources, alors que les plus modestes sont ceux qui ont le plus besoin d'un loyer modéré. Il n'y a pas d'ailleurs dans la pratique de règle uniforme de calcul de la solvabilité des candidats. L'organisme peut également choisir dans une liste de candidats sans jamais choisir celui considéré par le réservataire comme le plus prioritaire.

Le droit de réservation est donc illusoire si les réservataires n'ont pas de moyens de pression pour faire accepter leurs candidats lorsque un organisme ne joue pas le jeu. Or les sanctions aujourd'hui prévues (délégué du préfet par exemple) sont inopérantes.

Inversement, les réservataires ne présentent pas toujours aux bailleurs des candidats bénéficiant des aides prévues, notamment le FSL, ou bénéficiant d'un suivi social nécessité par exemple par des difficultés relationnelles ou de gestion de la vie quotidienne. Les garanties suffisantes ne sont pas alors apportées à l'organisme bailleur.

Proposition 16 : outre le contrat prévu en première partie, imposer aux organismes de logement social de donner une réponse aux réservataires dans un délai donné, dans l'ordre des candidatures présentées, un refus ne pouvant être formulé que pour un motif légitime et sérieux, à l'exclusion du motif d'insolvabilité du candidat locataire. La décision pourrait alors être contestée devant un tribunal. Par contre l'organisme doit pouvoir obtenir de droit une aide à l'accès au logement pour le locataire, le cas échéant une aide au suivi social par une association lorsque c'est nécessaire, le cas échéant un financement en PLAi ou une aide à la construction ou l'acquisition de logements spécifiques. Une délégation des FSL par les conseils généraux aux EPCI pourrait être rendue obligatoire sur demande de l'EPCI.

3.8. La mobilité dans le parc social.

Enfin certains élus ont évoqué la question des personnes dépassant les plafonds de ressources et continuant à occuper un logement social. Il est clair que des ressources publiques leur sont consacrées alors qu'elles n'en ont pas autant besoin que d'autres. L'argument de la mixité sociale ne joue pas puisque les plafonds de ressources HLM permettent de loger 70% de la population. Une proposition pourrait être d'appliquer un surloyer substantiel dès le premier euro de dépassement des plafonds, avec priorité pour un logement à loyer intermédiaire. De même une incitation pourrait être donnée aux personnes âgées sans personnes à charge pour quitter un grand logement, notamment 5 pièces ou plus, pour un logement plus petit, avec la garantie d'un loyer maintenu et la prise en charge des frais de déménagement.

Proposition 17 : prendre des mesures pour favoriser la mobilité vers des logements moins sociaux des personnes dépassant les plafonds de ressources et pour inciter à la mobilité les personnes âgées sans personnes à charge avec maintien de leur loyer antérieur et prise en charge de leurs frais de déménagement.

3.9. Logements indécents ou insalubres.

Il faut distinguer le cas des logements insalubres ou indécents. Si l'insalubrité ou

