

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL  
DROIT AU LOGEMENT

Président : Jean-Paul ALDUY  
Vice Président : Patrick DOUTRELIGNE  
Vice Président : Yves BAISE

JUIN 2004

Rapporteur :  
Colas DURRLEMAN

# SOMMAIRE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>I. INTRODUCTION.....</b>   | <b>4</b>  |
| A. PRESENTATION.....  | 4         |
| B. SIX GRANDES PROPOSITIONS.....  | 7         |
| <b>II. FICHES PROJETS.....</b>  | <b>11</b> |
| A. IDENTIFIER LES RESPONSABILITES POUR ALLER VERS UN DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE                              |           |
| a) Un droit d’abord pour répondre à des besoins.....  | 11        |
| <b>Fiche 1 : Diagnostic territorialisé des besoins .....</b>  | <b>12</b> |
| b) comment concevoir l’opposabilité du droit au logement ?  |           |
| <b>Fiche 2 : Rendre le droit au logement opposable .....</b>  | <b>14</b> |
| <b>Fiche 3 : Le droit au logement et les intercommunalités .....</b>  | <b>16</b> |
| c) comment assurer l’équité territoriale face au droit au logement ?  |           |
| <b>Fiche 4 : Pour une équité et une effectivité territoriale du droit au logement ....</b>                    | <b>19</b> |
| <b>Fiche 5 : Fonds de solidarité pour le logement .....</b>   | <b>21</b> |
| <b>Fiche 6 : Nécessité d’un dispositif spécifique en Ile de France .....</b>                                  | <b>23</b> |
| d) comment garantir l’égalité face au droit au logement ?   |           |
| <b>Fiche 7 : Lutter contre les discriminations dans l’accès au logement .....</b>                             | <b>24</b> |
| B. PRECISER LES MOYENS POUR UN DROIT AU LOGEMENT EFFECTIF   |           |
| a) comment développer l’offre de logement ?   |           |
| <b>Fiche 8 : La régulation du marché du logement .....</b>  | <b>30</b> |
| <b>Fiche 9 : Structurer le cadre des activités de maîtrise d’ouvrage d’insertion ....</b>                     | <b>32</b> |
| <b>Fiche 10 : Lutte contre l’habitat insalubre.....</b>   | <b>35</b> |
| <b>Fiche 11 : Les hôtels meublés.....</b>   | <b>38</b> |
| <b>Fiche 12 : L’amélioration des conditions d’habitat et de logement des gens du voyage sédentarisés.....</b> | <b>41</b> |

b) comment faciliter l'accès au logement ?

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Fiche 13 : Renforcer l'accompagnement social lié au logement ASLL .....</b>  | <b>43</b> |
| <b>Fiche 14 : Mesures de financement l'aide au logement temporaire ALT</b>  |           |
| <b>Aide à la médiation locative AML.....</b>  | <b>45</b> |
| <b>Fiche 15 : Suppression de l'évaluation forfaitaire des ressources.....</b>   | <b>47</b> |
| <b>Fiche 16 : IGLOO les Toits de l'insertion .....</b>  | <b>48</b> |
| <b>Fiche 17 : L'auto-réhabilitation accompagnée, une réponse pour<br/>le maintien dans le logement et la dignité des personnes.....</b> | <b>49</b> |

c) comment permettre le maintien dans le logement ?

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Fiche 18 : Accroître l'efficacité de la lutte contre les expulsions .....</b>         | <b>51</b> |
| <b>Fiche 19 : Améliorer la solvabilisation des ménages par les aides à la personne..</b> | <b>53</b> |
| <b>Fiche 20 : Conforter le recours pour un logement décent.....</b>                      | <b>55</b> |
| <b>Fiche 21 : Le prêt légal à l'amélioration de l'habitat.....</b>                       | <b>57</b> |
| <b>Fiche 22 : Réglementation technique et maîtrise des coûts du logement.....</b>        | <b>58</b> |

### **III. ANNEXES**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Fiche sur le rapport d'étape du groupe Garantie des Risques Locatifs du Conseil<br/>national de l'habitat.....</b> | <b>61</b> |
| <b>Récapitulatif des propositions formulées dans différents rapports (Fondation Abbé<br/>Pierre).....</b>             | <b>64</b> |

# I. INTRODUCTION

## A. PRESENTATION

Les travaux contenus dans ce document sont le reflet des propositions émises par un groupe de travail réuni dans le cadre de la première conférence nationale relative à la lutte contre l'exclusion et pour l'insertion. Ils portent sur la question du logement. Le groupe de travail avait deux missions :

1/ Préparer un atelier des assises nationales du logement qui doivent se tenir le 1<sup>er</sup> juillet 2004 à l'initiative du gouvernement pour inscrire l'action gouvernementale en faveur de la cohésion sociale.

Ce groupe de travail était plus particulièrement tourné vers l'atelier relatif au droit au logement venant en complément de trois autres ateliers.

- Rôle et fonctionnement du parc privé.
- Accession à la propriété.
- Le locatif social et le renouvellement urbain.

2/ Préparer des propositions pour le conseil national de lutte contre l'exclusion et la conférence qui doit se tenir le 6 juillet. Là encore, trois autres ateliers thématiques complètent celui sur le logement.

- Etre acteur ensemble de la lutte contre l'exclusion.
- L'accès aux droits.
- Les sans abri et territoire.

De nombreux travaux d'expertise, d'analyse et d'interpellation ont été produits sur le logement. Des propositions nombreuses émanent des administrations, instances, observatoires, associations.... Nous avons donc dans un premier temps recensé les études et propositions se référant à notre thématique du droit au logement.

- ↻ Le rapport du conseil économique et social.
- ↻ Les derniers rapports du haut comité pour le logement des personnes défavorisées.
- ↻ Le rapport de l'IGAS sur l'application de la loi contre les exclusions Novembre 2004.
- ↻ Les derniers rapports sur le mal logement de la Fondation Abbé Pierre.
- ↻ Le rapport de 2002 sur l'évolution du dispositif de prévention des expulsions locatives.
- ↻ Le rapport de l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.
- ↻ Le rapport Alerte de 2002 sur l'évaluation de la loi contre les exclusions.

Diverses contributions se sont ajoutées :

- \* Rapport des groupes de travail du CNH (décentralisation,...).
- \* Rapport du conseil social HLM.
- \* Rapport d'évaluation 2002 de l'USH sur les applications de la loi contre les exclusions.

A partir de ces problématiques, le groupe qui s'est réuni durant cinq demi-journées entre le 25 mai et le 11 juin et a réuni en moyenne une quarantaine de participants a conduit un travail de

collecte de fiches présentées par les participants en vue de les rassembler puis de les organiser afin de les soumettre à la décision du groupe avant la remise aux ministères. Le groupe a souhaité définir deux chapitres d'intervention posant chacun des questions prioritaires.

- A.** Identifier les responsabilités pour aller vers un droit au logement opposable, ce qui renvoie aux trois questions suivantes :
- a) comment concevoir l'opposabilité du droit au logement ?
  - b) comment assurer une équité territoriale face au droit au logement ?
  - c) comment garantir l'égalité face au droit au logement ?
- B.** Préciser les moyens pour un droit au logement effectif  
Les principes qui déclinent le droit au logement réel (opposable, équitable et égal) resteraient vides de sens si l'effectivité du droit au logement n'était pas assurée. Ceci passe par une interrogation sur la régulation des marchés et la réponse à trois questions.
- a) comment développer l'offre de logement ?
  - b) comment faciliter l'accès au logement ?
  - c) comment permettre le maintien dans un logement décent ?

## ***1/ POUR LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE***

Les membres du groupe considèrent comme indispensable de rendre le droit au logement opposable. Plus de 20 ans après l'affirmation du droit au logement et du droit à l'habitat, plus de 10 ans après les lois de mise en œuvre de ce droit et 6 ans après la loi de lutte contre les exclusions, il apparaît primordial aux membres du groupe de franchir le saut qualitatif indispensable de son opposabilité. Plusieurs éléments structurels et conjoncturels nous y incitent très fortement :

- \* Une situation de crise du logement liée à la carence de logements à loyer accessible et à la flambée des prix de vente et de location du marché. Trois millions de personnes sont considérées comme mal logées. Du sans abri au logement insalubre, de l'hébergé par contrainte à la personne logée dans un habitat de fortune.

Un contexte politique de décentralisation ou l'Etat ne s'affirme plus comme l'acteur majeur de l'application et la mise en œuvre dans la production de l'offre et où les collectivités territoriales n'assurent pas encore toutes les compétences qui leur sont (ou seront prochainement) confiées.

- \* Un constat que les lois actuelles aussi reconnues et nécessaires soient-elles (Quilliot, Besson; loi sur l'habitat, loi contre les exclusions..) sont insuffisamment et inégalement appliquées et sans réelle responsabilisation des élus locaux face à l'évolution de cette situation.

A l'heure où le gouvernement annonce un plan de cohésion sociale qui se veut ambitieux, il nous paraît indispensable qu'un objectif, un aiguillon mais aussi une vraie perspective d'un droit au logement, **opposable** aux responsables désignés localement soit mis en œuvre afin que le plan soit placé dans la condition de sa réussite misant sur une vraie responsabilité financière, politique et judiciaire. La contractualisation nécessaire n'a d'intérêt et d'efficacité que si elle est suivie de contrainte en cas d'échec, de refus ou d'inapplication .

- \* L'équité territoriale doit être réfléchi et organisée dans le cadre des décentralisations prévues. Le groupe regrette que la politique du logement, dont le gouvernement accepte lors de ses assises nationales de revisiter les orientations avec les acteurs, soit parallèlement modifiée en profondeur sans un débat suffisant et sans la réflexion indispensable dans le cadre actuel du projet de loi sur les responsabilités locales, au risque de prendre des mesures contradictoires ou décalées avec celles envisagées dans le cadre des assises et du comité interministériel de lutte contre les exclusions. Le groupe souhaite que ses propositions soient prises en compte dans le débat parlementaire.
- \* La garantie de l'égalité face au droit au logement doit se concilier avec le principe de mixité sociale, qui lui est parfois opposé et prendre en compte la question importante de l'intégration et de la lutte contre les discriminations à l'accès au logement dans les parcs public et privé.

## ***2/ LES MOYENS NECESSAIRES AUX MESURES CONCERNANT LE DROIT AU LOGEMENT.***

Au-delà de cette concrétisation du droit au logement par la déclinaison de ses principes fondamentaux d'opposabilité, d'équité et d'égalité, ce droit ne peut être effectif qu'à certaines conditions.

Tout d'abord que des actions publiques soient orchestrées sur la régulation du marché du logement qui creuse actuellement l'inadéquation entre l'offre et la demande. Pour son effectivité, il faut également aborder le triptyque indispensable à la cohérence d'une politique de logement équilibrée.

- \* Le développement de l'offre, en particulier le locatif social, mais aussi le locatif privé à vocation sociale.
- \* L'accès au logement : améliorer la transparence, la responsabilisation des acteurs et lever les blocages autant du côté des demandeurs que des bailleurs.
- \* Le maintien dans le logement.  
Le problème majeur étant dans le cadre du maintien d'un dispositif pérenne de solvabilité des ménages avec une actualisation systématique des aides en concordance avec l'évolution du coût du loyer et des charges en particulier pour les plus modestes.

La prévention de l'expulsion locative reste un chantier permanent d'amélioration des dispositions prises dans la loi contre les exclusions très inégalement appliquée en visant une amélioration de ses effets sur les personnes en voie d'exclusion.

Le contexte de décentralisation voit s'accroître les besoins de connaissance par tous les acteurs locaux, d'une visualisation des besoins et perspectives concernant les demandes de logement et la recherche d'adéquation avec l'offre disponible ou à créer.

Afin de permettre au rapport de refléter au mieux les préoccupations exprimées, et de restituer la richesse des attentes des membres du groupe de travail, l'option a été prise d'y intégrer les fiches élaborées par les différents acteurs du logement représentés au groupe. Ces fiches ont

été présentées en séance, et parfois longuement discutées, avant d'être dans certains cas modifiées. Il n'en reste pas moins que l'abondance de la matière abordée dans un laps de temps aussi court ne prémunit pas de risques d'erreur de fait ou d'appréciations trop rapides et expose sans doute au risque de redites, voire de contradictions. Il peut surtout en résulter une image qui apparaîtra à certains déformée, soit qu'elle privilégie à l'excès tel ou tel aspect, soit qu'elle comporte des omissions. Ce parti pris d'une certaine subjectivité a néanmoins paru préférable, dans le délai imparti au groupe, à un lissage qui aurait affadi l'ensemble et trahi la passion des débats qui l'ont parfois animé.

## **B. SIX GRANDES PROPOSITIONS**

Le groupe de travail a examiné les fiches de projet et pris note des contributions générales fournies par divers membres.

Les fiches et propositions représentent des aspects fort diversifiés qui peuvent concerner tant des dispositifs de politique de l'habitat que des aspects techniques sur l'un ou l'autre des sujets particuliers.

Après examen de ces fiches, il a été proposé au groupe de hiérarchiser et d'extraire les grandes orientations que nous avons souhaité proposer et que nous jugeons fondamentales.

Nous avons retenu six axes majeurs d'intervention et propositions qu'une politique gouvernementale devrait inclure dans le cadre d'un plan national de lutte contre les exclusions et dans une dynamique de résolution de la grave crise du logement que nous connaissons.

### ***1/ LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE.***

Le droit au logement reconnu comme objectif à valeur constitutionnelle, reste néanmoins, malgré son caractère fondamental, tenu en échec.

Malgré les différentes lois intervenues sur ce champ et des dispositifs qui interviennent sur ces problématiques, et parfois la mobilisation importante d'acteurs dans cette lutte contre l'exclusion, des causes structurelles émergent et conduisent à s'interroger sur une nouvelle approche. D'une obligation de moyens, il faut repositionner l'objectif vers des obligations de résultats. Pour atteindre ces résultats, il faut identifier les responsabilités, garantir la prise en compte d'une contrainte et donner à chacun la capacité, par un recours, de faire selon son choix.

Le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées a été mandaté pour émettre des propositions sur cette opposabilité et le premier ministre a souhaité recueillir une réflexion sur ce sujet.

Le groupe s'est donc très largement inspiré des propositions du Haut comité et à privilégié ce thème de l'opposabilité comme l'objectif majeur d'une avancée substantielle du droit au logement.

Le groupe souhaite que dès à présent cette opposabilité soit inscrite dans le plan de cohésion sociale et qu'avant la fin de l'année 2004, cette opposabilité apparaisse

clairement dans un texte législatif concernant soit la lutte contre l'exclusion, soit la politique de l'habitat.

Le contexte de décentralisation et le projet de loi relatif aux responsabilités locales doit d'ores et déjà intégrer les moyens de responsabilisation d'une instance locale. Le groupe s'est accordé sur les établissements publics de coopération intercommunale et la Région pour l'Ile de France. La réflexion doit être poursuivie pour les zones d'habitat hors EPCI.

Le groupe est conscient que l'effectivité de l'opposabilité peut être différée dans son application au niveau des recours, au-delà d'une période permettant aux collectivités locales de prendre les décisions et moyens pour assumer cette nouvelle responsabilité. Cette période ne peut être supérieure à la durée des 5 ans du plan de cohésion sociale

Il faudra également que l'Etat s'engage dès à présent à donner les moyens à ces collectivités de les assumer pleinement.

L'opposabilité est pour le groupe l'élément moteur d'une réussite du volet logement du plan de cohésion sociale et de la réalisation des objectifs que nous espérons ambitieux et à la hauteur des besoins.

## ***2/ LA PRODUCTION IMPORTANTE DE LOGEMENTS A LOYER ACCESSIBLE.***

La condition sine qua non d'un droit au logement opposable et d'une réponse cohérente à la demande de logement des ménages modestes est bien sûr la production d'une offre à hauteur des besoins. La situation de baisse et de pénurie de l'offre locative constatée dans la décennie précédente a profondément modifié les équilibres entre l'offre et la demande. Même les périodes de construction de logements à la hausse, comme celles que nous connaissons depuis quelques années, ne résolvent pas les problèmes de tension en raison de l'inadéquation entre la production de l'offre nouvelle et son coût et la solvabilité des demandeurs.

Un programme ambitieux de construction véritable de logement sociaux (le PLS n'en est qu'une partie et plus proche du logement intermédiaire) doit être l'autre pivot d'une modification profonde de l'évolution pour la résolution de la crise actuelle.

## ***3/ L'INDEXATION DES AIDES A LA PERSONNE***

Les aides à la personne restent la colonne vertébrale de la politique du logement et de l'indispensable solidarité nationale dans son objectif qui est de permettre un droit au logement décent pour toute la population quels que soient son nombre et le montant de ses ressources.

De nombreuses mesures sont proposées quant à l'amélioration des dispositifs d'aides, la simplification des droits, la véritable prise en compte de certains coûts comme les charges locatives.

**La mesure indispensable que le groupe a souhaité privilégier est sans conteste l'indexation des aides personnelles sur le même indice que celui servant à fixer les loyers.**

Cette indexation renvoie à des points fondamentaux :



- La prise en compte de la part de budget d'un ménage modeste ou défavorisé consacrée au logement, dont on sait qu'elle est en hausse sensible depuis de nombreuses années.
- Le fait que l'actualisation indexée automatique des aides est la toute première mesure de prévention des impayés et donc de l'expulsion locative.

Le groupe a émis de nombreuses propositions sur la prévention des expulsions, souhaitant en particulier le renforcement plus exigeant des dispositifs de la loi contre les exclusions en amont des jugements et des mesures nouvelles à mettre en œuvre pour permettre le maintien de locataires de bonne foi dans leur logement ou, en cas d'impossibilité, la recherche la plus approfondie possible de solutions de relogement.

#### ***4/ LA REGULATION DES MARCHES DU LOGEMENT.***

Face à la dérégulation des marchés et aux rythmes de progression des prix et des loyers qui rendent les dispositifs conventionnels moins efficaces dans l'orientation des marchés ou la création d'offres de logement suffisante, le groupe estime qu'une régulation et une intervention s'imposent.

Les premières victimes de cette dérégulation sont les ménages modestes et plus particulièrement les défavorisés puisqu'au regard des loyers proposés, ces ménages se retrouvent écartés des localisations ou des qualités de produits corrects.

Cette situation entraîne un recours au parc déqualifié ou contraint à renoncer à une mobilité résidentielle, entraînant de ce fait surpeuplement ou difficultés.

Les propositions pour réguler le marché du logement s'appuient sur trois éléments rendant indispensable la réalisation de cet objectif.

- La réalisation et le portage des réserves foncières.
- Le financement des actions de préemption en tissu urbain.
- Le rétablissement, dans l'intervention des pouvoirs publics dans le secteur locatif privé, d'une contre partie sociale obligatoire.

Des institutions telles que l'ANAH et l'ANRU ont également pleinement un rôle à jouer dans ce domaine.

#### ***5/ LA LUTTE CONTRE LE MAL LOGEMENT.***

La lutte contre l'habitat insalubre, et contre le logement indécents figure dans la loi contre les exclusions et la loi solidarité et renouvellement urbains, mais reste aujourd'hui largement à un niveau insuffisant. Il apparaît indispensable au groupe de débloquer une telle situation en jouant sur tous les moyens financiers, administratifs, politiques, qui ne sont pas à la hauteur des enjeux. Le parc indécents et à fortiori le parc insalubre ne sont plus acceptables dans notre société et les pouvoirs publics doivent s'engager avec détermination dans une voie politique globale d'éradication de ce parc.

Des propositions techniques sur des procédures sont évoquées mais aussi des méthodes d'approche plus dynamiques. L'amélioration de dispositifs législatifs doit être menée en parallèle. Enfin, une politique de sensibilisation et de veille permanente doit être actionnée pour préserver la décence et la salubrité du parc actuel.

## ***6/ L' ACCOMPAGNEMENT SOCIAL DES PERSONNES EN DIFFICULTES***

L'accompagnement social lié au logement vise à l'autonomie et à la responsabilisation des personnes. Il s'adresse à des personnes confrontées à des difficultés de logement tant dans l'accès que dans le maintien dans le logement.

Les difficultés rencontrées pour optimiser cet accompagnement sont de divers ordres: administratif, technique, financier, organisationnel mais aussi politique.

La pérennité des mesures d'accompagnement n'est plus assurée en particulier dans le contexte de décentralisation et ceci représente une vraie menace alors qu'il faudrait au contraire développer des financements sur la base de contrats pluriannuels comportant une évaluation des résultats atteints.

Le groupe a souhaité insister sur l'aspect primordial de l'intérêt de cet accompagnement et du besoin qu'il représente pour toute une catégorie de la population.

Au delà même de cet accompagnement individuel ou collectif, le groupe souhaite l'élargir à des missions de veille et des dispositifs de gestion de crise qui peuvent s'avérer utiles dans certaines situations (problèmes de voisinage, de comportement,...).

Le développement de partenariats autour de ce thème de l'accompagnement doit aussi être un gage de meilleure efficacité pour les ménages

L'accompagnement des ménages en difficulté doit être un axe majeur de toute politique de cohésion sociale

## **II FICHES-PROJETS**

## **Fiche 1 : Diagnostic territorialisé des besoins**

### **Constat**

Actuellement, il est ressenti sur tout le territoire national une difficulté de plus en plus grande pour accéder à un logement décent et abordable en particulier pour les ménages aux ressources modestes ou très modestes.

Les fichiers de la demande départementale permettent une certaine connaissance des besoins non satisfaits.

Dans certaines zones où le marché est le plus tendu, les classes moyennes n'arrivent pas non plus à accéder à un logement décent et abordable.

Les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et les accords collectifs départementaux identifient également par ailleurs les familles qui cumulent difficultés économiques et difficultés sociales. Une partie de ces ménages nécessite un logement particulièrement adapté à leur mode de vie.

L'engagement de certains élus pour créer du logement social ou pour l'attribuer à des ménages en difficulté se heurte au refus des voisins et s'avère souvent très risqué électoralement. En même temps une demande insistante se développe de l'ensemble de la population pour le développement de logements à coût abordable.

Plusieurs autres facteurs risquent d'aggraver la situation actuelle :

- Les effets des programmes de démolition- reconstruction ne sont pas clairement identifiés. Il existe un risque réel que ces programmes alimentent la pénurie de logements abordables : d'une part les nouveaux logements construits ont un niveau moyen de loyer supérieur à ceux démolis, et d'autre part le relogement des familles dont le logement est démolit diffère d'autant l'accès de nouvelles familles modestes pendant le délai entre démolition et construction nouvelle.
- L'évolution rapide de l'ICC, des prix de vente des terrains, appartements et pavillons, des loyers privés à la relocation, risque de ramener vers le parc public des ménages qui avant ne faisaient pas de demande ou sortaient facilement de ces logements.
- Les bailleurs publics ou privés sont amenés à prendre de plus en plus de précautions lors des attributions.

### **Objectifs**

Faire en sorte que les politiques répondent aux besoins en logement de l'ensemble de la population sur chaque territoire.

Les engagements des élus et des bailleurs devront être définis par la loi et contrôlés. Ils doivent être orientés vers une réponse appropriée aux besoins de logement de tous.

Cette démarche de diagnostic partagé doit permettre de sécuriser les élus, et les bailleurs dans la durée.

## **Propositions**

Territoire préconisé : celui qui aura la compétence logement (EPCI, département, région Ile de France)

Diagnostic : Connaissance des besoins

- par date : besoins actuels, flux des besoins à venir.
- par type de population : très démunies (logement «adapté»), avec revenus très faibles, faibles, moyens

Partagé : entre élus du territoire, bailleurs, PDALPD, Conférence intercommunale du Logement, représentants des demandeurs et des locataires

Pour connaître ces besoins, il faut connaître les stocks et les flux prévisionnels. Cela nécessite une analyse approfondie du fichier de la demande et de son évolution, ainsi que des investigations complémentaires afin de mieux caractériser la demande.

Programmation des attributions dans le parc existant et de production nouvelle de logements, afin de répondre progressivement aux besoins

Chaque territoire doit s'engager, par type de population, sur une programmation en terme de production et d'attributions, et s'engager sur les résultats visés (par exemple en termes de délai moyen et délai maximum). Ces engagements se feront en particulier dans le cadre des PLH et des PLU.

Une répartition de ces engagements sera déclinée par commune dans le territoire.

Ces engagements seront publics et consultables, remis à jour et évalués annuellement.

Il sera possible de contester les engagements (par ceux qui estiment que cela n'améliore pas suffisamment la situation) ou leur réalisation (si les engagements ne sont pas tenus).

Cette démarche de diagnostic territorialisé des besoins devra être systématique et engagée dans la durée.

Elle devra être actualisée chaque année, avec :

- les données concernant les attributions des 12 derniers mois
- la production effective de nouveaux logements réalisée sur les 12 dernier mois
- les nouvelles prévisions de réalisation
- le nouvel état des besoins connus et prévisionnels

## Fiche 2 : Rendre le droit au logement opposable

### Constat

#### Le droit au logement est reconnu comme fondamental mais il n'est pas effectif

Le droit au logement, bien que plusieurs fois réaffirmé par la loi et reconnu comme objectif à valeur constitutionnelle, reste tenu en échec. Ce droit est cependant non seulement fondamental en lui-même mais il conditionne l'accès à d'autres droits tels la santé, l'emploi, l'éducation, etc.

L'accroissement des difficultés de logement des ménages défavorisés intervient alors que l'action engagée autour des Plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et des outils définis par la loi Besson et renforcés par la loi de lutte contre l'exclusion n'a pas faibli. Cette situation doit conduire à s'interroger sur les causes structurelles et à définir une voie permettant de garantir l'effectivité du droit au logement.

#### L'efficacité des dispositifs sociaux d'aide au logement se heurte à des obstacles structurels

L'action des PDALPD est conçue comme une action à la marge des politiques du logement et du logement social, visant, par des aides spécifiques, à faire entrer dans le logement de droit commun (pour l'essentiel : le logement social) les populations connaissant des difficultés particulières. Son efficacité est réelle si l'on en juge par l'importance du nombre de ménages aidés (300 000 par an) mais insuffisante. Elle se heurte aux obstacles suivants :

- l'insuffisance d'offre de logements locatifs sociaux, laquelle s'inscrit dans un contexte de pénurie globale de l'offre de logements qui, provoquant le renchérissement des prix de vente et de location du marché, accroît la pression sur le parc social
- la crise du « vivre-ensemble » qui concourt à cette pénurie en générant des réticences à la production de logements sociaux en quantité adaptée aux besoins ; l'objectif de mixité sociale, qui devrait favoriser l'insertion des populations défavorisées, est fréquemment détourné de sa vocation et utilisé de façon négative, comme frein à leur accueil.
- l'éclatement des responsabilités entre l'Etat et les différents niveaux de collectivités territoriales, qui nuit à la cohérence des politiques du logement et ne permet pas au citoyen en difficulté de faire valoir son droit au logement.

### Objectif

#### **La garantie du droit au logement passe par son opposabilité**

Ces éléments conduisent à proposer une nouvelle approche du droit au logement. Sans remettre en cause les dispositifs et outils existants, il s'agit de repositionner le droit au logement dans l'action publique : il ne doit plus être un simple objectif, mais une contrainte à prendre en compte dans toute politique ayant un impact sur la possibilité de se loger. Pour garantir la prise en compte de cette contrainte, il convient de donner au citoyen en difficulté de logement un droit de recours : c'est l'opposabilité du droit.

Le droit au logement opposable a été proposé aux plus hautes autorités de l'Etat par le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées en 2002. Cette instance a ensuite en 2003, à la demande du Premier Ministre, produit une réflexion sur les moyens de parvenir à cette opposabilité. Le Conseil économique et social, dans un avis rendu public en janvier 2004, a également proposé cette perspective et formulé des propositions. De nombreuses

associations engagées dans la lutte contre l'exclusion se sont par ailleurs réunies pour constituer une plate-forme pour le droit au logement opposable. Il convient aujourd'hui d'exploiter l'ensemble de ces travaux afin de rendre le droit au logement opposable.

## **Propositions**

### Contenu de la proposition

Rendre le droit au logement opposable selon les principes suivants :

- l'Etat est le garant de l'accès au droit et de la solidarité dans sa mise en œuvre,
- il délègue la responsabilité de la mise en œuvre à des collectivités territoriales au niveau le plus pertinent (bassin d'habitat),
- le citoyen dispose, en dernier ressort, de la possibilité d'un recours juridictionnel pour faire valoir son droit à un logement décent auprès de l'autorité responsable.

### **Calendrier de mise en oeuvre**

Cette proposition prend en compte l'annonce d'un programme pour la cohésion sociale sur 5 ans. Elle vise à ce que l'opposabilité soit totalement en place à l'issue de ces 5 ans.

D'ici là il conviendrait :

- en 2004, dans la loi relative aux responsabilités locales,
  - d'inscrire la délégation de responsabilité aux EPCI pour la province et à la Région pour l'Ile de France ; celle-ci serait automatique à l'échéance des 5 ans mais pourrait prendre effet plus tôt pour les collectivités qui le souhaitent
  - de généraliser les PLH et les observatoires locaux de l'habitat
- en 2004, dans la loi qui servira de support au programme de cohésion sociale
  - de mettre en place de véritables instances de médiation immédiatement opérationnelles
  - de fixer les modalités de recours juridictionnel, lesquelles prendraient effet à l'issue des 5 ans
  - de définir les engagements de l'Etat pour un programme de 120 000 vrais logements sociaux par an sur 5 ans
  - de décider l'indexation du barème des aides à la personne sur l'indice de référence des loyers
- en 2005, dans une nouvelle loi
  - de définir l'ensemble des nouveaux outils qui pourraient être confiés aux autorités responsables du droit au logement afin qu'elles disposent, pour assumer leur responsabilité, d'un véritable service public de l'habitat (prérogatives en matière d'attribution, de réquisitions, de conventionnement avec les bailleurs privés, outils fiscaux....) ; ceci pourrait constituer le thème de travail des assises 2005 du logement, lesquelles pourraient notamment s'appuyer sur les travaux menés par le CES, le CNH et le Haut Comité.

### Fiche 3 : Le droit au logement et les intercommunalités

#### Constat

Il est remarquable qu'au moment où, en France, la collectivité envisage d'aller plus loin en matière de droit au logement, et de mettre en place un droit véritablement opposable - ce qui suppose une autorité politique responsable - se pose également la question de la montée en puissance des collectivités territoriales (principalement agglomérations et départements) dans la mise en œuvre des politiques du logement. Cela signifie un double « saut politique » au point que certains apprécieraient de scinder les choses, et de remettre à plus tard l'une ou l'autre de ces évolutions.

En fait les deux doivent aller de pair...si l'on s'en donne les moyens, qu'il s'agisse des moyens de la collectivité territoriale d'assurer une responsabilité croissante dans ce domaine, ou des moyens de l'Etat en tant que garant de la solidarité nationale (aides à la personne, équité territoriale), et accompagnateur du processus (appui à la montée en puissance des collectivités territoriales). Il ne s'agit en effet pas d'opposer les deux niveaux qui au contraire doivent se compléter.

#### **Les intercommunalités sont bien placées pour jouer un rôle essentiel dans le droit au logement :**

- **Parce que leur territoire est plus proche du bassin d'habitat**, ce qui permet d'organiser la solidarité et la régulation des marchés à ce niveau.
- **Parce que c'est à cette échelle que peuvent se mettre en œuvre des objectifs de mixité sociale.**

#### Objectifs

Mais cela ne peut se faire sans conditions :

**Les instances de l'intercommunalité doivent voir leur légitimité démocratique consacrée par l'élection au suffrage universel direct.**

- **Il faut admettre que la responsabilité du droit au logement n'est pas à la portée de toutes les intercommunalités:** sans compter la question non négligeable des moyens techniques et humains, seule une intercommunalité couvrant un territoire proche du bassin d'habitat peut répondre aux enjeux de droit au logement dans la mixité, qui supposera souvent un rééquilibrage territorial de l'offre de logements abordables: une commune seule ne pourra y répondre, ni une trop petite intercommunalité. Ceci concerne donc les grandes villes et les agglomération pertinentes au regard du bassin d'habitat. Dans les autres cas, le département peut être la réponse. En Ile de France, c'est au niveau régional que doit se faire la coordination des investissements, car c'est le niveau le plus cohérent avec le bassin d'habitat.
- **Ensuite, ce que l'Etat n'a pu faire seul avec un niveau élevé de moyens, il ne peut l'exiger des collectivités avec des moyens nationaux qui seraient réduits :** l'Etat doit accompagner, par des moyens accrus la prise de responsabilité des collectivités territoriales : la première période de la loi responsabilités locales (les 6 ans de la première délégation) doit



s'accompagner de moyens renforcés et garantis, notamment sur l'enjeu majeur de la mise à niveau de l'offre, en quantité, en localisation sur le territoire des agglomérations, comme en qualité (logements abordables et répondant aux diverses demandes).

- **Enfin , l'Etat gardera, au titre de la solidarité nationale, une responsabilité irréductible:** au delà de la période de « montée en puissance » supposant un effort particulier, l'Etat gardera une triple responsabilité :
  - au regard de l'équité territoriale, les collectivités territoriales ayant des moyens inégaux, la solidarité territoriale justifiant d'une dotation de solidarité, ou d'une politique spécifique du logement ;
  - au regard des besoins des ménages : rôle des aides à la personne et des aides fiscales. Des garanties doivent être apportées quant à l'avenir de la contribution de l'Etat qui doit maintenir le pouvoir solvabilisateur des aides à la personne (indexation).
  - au regard de son rôle de garant ultime, à l'égard de collectivités ne jouant pas le jeu, notamment en posant des conditions de résidences aux dépens des populations mobiles.

## Propositions

**Dès lors que ce rôle de l'Etat est assuré, les intercommunalités (ou les départements) pourraient s'engager plus avant dans la mise en œuvre d'un "droit au logement opposable" à condition de disposer des prérogatives nécessaires**

- **Leurs engagements s'inscriraient (cf supra) dans la visibilité des engagements réciproques** avec l'Etat, qui doit assurer un engagement pluriannuel au moins pour la durée des premières conventions de délégation.
- **La production suppose d'autres financements** au delà du budget de l'Etat. Les villes organisées en communautés ayant adopté la compétence logement devront exercer un rôle de pivot, de coordination et d'application concrète de tout un ensemble d'aides relevant de responsables, de financeurs et de gestionnaires multiples: Etat, collectivités territoriales de tout niveau, ANAH, partenaires sociaux, institutions sociales publiques, semi-publiques ou privées, associations. Ce qui implique la mise en place d'une instance de concertation permanente entre les différents acteurs.
- **Dans le cadre de la réforme des finances locales** se pose la question d'une ressource permettant de produire une offre adaptée aux différents besoins en logement. A ce stade, les projets actuels (réforme de la taxe professionnelle, suppression de la référence au logement dans la DSU) sont insuffisants : au regard des besoins en logement il convient de trouver un bon équilibre entre l'identification des besoins des ménages (indicateurs des bénéficiaires des aides au logement) et soutien à l'action de la collectivité ( maintien du nombre de logements sociaux dans les critères de la DSU).
- **Le développement de l'offre de logements sociaux nécessaires à la satisfaction du droit au logement ne relève pas seulement de la construction nouvelle :** acquisition, réhabilitation du parc privé, gestion locative du parc social existant. Les intercommunalités doivent être associées au plan de gestion patrimoniale et sociale du parc existant sur le périmètre de l'agglomération. Elles doivent être associées aux orientations d'attributions (ex :une commission d'orientation des attributions fonctionne à Rennes).
- **Les intercommunalités seront aussi responsables de l'équilibre social et urbain** en matière d'habitat, c'est-à-dire du logement des défavorisés dans la mixité sociale et urbaine. Elles doivent être les pilotes du PLH. C'est aussi à ce titre que les élus doivent être partie prenante, aux côtés des organismes et de l'Etat, du plan global de gestion patrimoniale et sociale du patrimoine locatif social.

- **La délégation du contingent du Préfet à l'EPCI** est liée à l'opposabilité du droit au logement.
- **L'intercommunalité (ou le département) doit être responsable de l'accord collectif départemental** d'accueil des ménages défavorisés (loi de lutte contre les exclusions), mais aussi de l'enregistrement des demandes de logement social.
- **Simplification et renforcement de la concertation** au niveau du bassin d'habitat. Si la loi prévoit de remplacer le CDH par un CRH, il faudra un niveau local de concertation.
- **Le FSL doit pouvoir être de droit déconcentré au niveau de l'EPCI.**
- **Une loi de programmation est indispensable pour créer les moyens**, non d'une simple délégation ou transfert mais de la création d'une responsabilité nouvelle en matière de droit au logement opposable.

## **Fiche 4 : Pour une équité et une effectivité territoriale du droit au logement**

### **Constats**

*« Contrairement à une idée répandue, les ménages pauvres ne vivent pas tous en HLM et en banlieue. La pauvreté existe dans tous les territoires, en milieu rural et en milieu urbain, en centre-ville et en banlieue, dans les cités comme dans les quartiers pavillonnaires. »*

Rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2004.

En effet, l'accroissement des difficultés de logement des personnes défavorisées touche aujourd'hui tous les territoires, mais force est de constater que la focalisation sur certains territoires a créé des déséquilibres dans les moyens consacrés au logement.

Par exemple, la baisse sensible du budget de l'ANAH, résultat conjugué d'une contraction de son budget et des priorités urbaines, a aggravé les inégalités territoriales au détriment de l'espace rural.

Cette « sous-évaluation » des questions rurales, pose un problème de fond compte tenu du caractère essentiel de l'habitat, facteur d'insertion sociale et de développement territorial.

Aujourd'hui, les territoires ruraux, mais aussi d'autres territoires telles que les zones périurbaines, ne peuvent plus mettre en place des politiques répondant à leurs spécificités territoriales :

- des « solutions logements » pour les nouveaux arrivants,
- une offre locative sociale publique et privée adaptée et importante,
- des actions en faveur des propriétaires occupants modestes,
- une offre adaptée au vieillissement de la population,
- une politique d'amélioration de l'habitat privé dégradé (lutte contre l'insalubrité, droit au logement décent).

La territorialisation des besoins, des enjeux, des moyens est aujourd'hui posée dans le cadre du projet de loi relatif aux responsabilités locales. Elle donne en priorité les moyens aux espaces urbains dotés d'un PLH et exclut le milieu rural relégué sous le vocable-balai « reste du territoire ».

Or, l'enjeu de cette loi en ce qui concerne le logement est bien de territorialiser pour être au plus près des besoins. Elle ne doit pas participer à développer l'opposition entre milieu rural et milieu urbain. Pour ce faire, il faut assurer l'équité et l'effectivité territoriale du droit au logement décent.

### **Objectifs**

Assurer une équité et une effectivité territoriale en :

- reconnaissant les problématiques spécifiques à chaque territoire,
- donnant des moyens adaptés à ces problématiques,
- traitant à égalité l'ensemble des territoires,
- favorisant la cohérence territoriale.

## **Propositions**

Il se dessine aujourd'hui un consensus sur la pertinence du bassin d'habitat comme territoire d'intervention en matière de logement. De même, il est communément admis de considérer les intercommunalités (EPCI) comme niveau décisionnel pertinent.

Sur cette base, il est indispensable de doter tous les territoires de moyens d'intervention à la fois équivalents et adaptés.

### **> Une compétence territoriale de même niveau**

Tout EPCI compétent et doté d'un PLH doit pouvoir mettre en œuvre une politique territoriale du logement.

*Moyen : article 49 de la loi relative aux responsabilités locales « abaissement du seuil de l'EPCI actuellement à 50 000 habitants ».*

### **> Des outils pour tous les territoires**

Tout EPCI doté de la compétence « habitat » doit pouvoir se doter d'un PLH

*Moyen : article 49 de la loi relative aux responsabilités locales*

*«un accès à l'outil PLH pour tous les territoires ».*

Mettre en œuvre les mesures du CIADT du 13 septembre 2003

*Moyens « atteindre l'objectif de 100 OPAH RR en trois ans », « Réformer et développer les Fonds de solidarité Habitat », « éradiquer l'habitat indigne dans le monde rural en 10 ans ».*

### **>Des moyens pour tous les territoires**

Réévaluer et sanctuariser le budget de l'ANAH.

*Moyen : 550 Millions d'Euros.*

Donner aux organismes de logement social les moyens d'intervenir en diffus, notamment en milieu rural.

*Moyen : développer les financements pour la production et la gestion de petites unités en secteur diffus.*

Aider les associations ou autres organismes qui assistent les EPCI dans le cadre de la définition et de l'animation des politiques territoriales.

*Moyen : financer l'ingénierie territoriale.*

### **> Une obligation d'équité territoriale**

Donner aux Comité Régionaux de l'Habitat, la mission de veiller à l'équité territoriale des délégations de compétence et de crédits.

*Moyen : article 50 de la loi relative aux responsabilités locales*

## Fiche 5 : Fonds de solidarité pour le logement

### Constat

- Les FSL, seuls dispositifs obligatoires des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, visent à favoriser l'accès et le maintien dans le logement. Ce sont près de 300 000 ménages qui bénéficient annuellement d'une aide financière et/ou d'un accompagnement social. Le financement est assuré à parité par l'Etat et le conseil général, financeur obligatoire, et des partenaires volontaires (dont les CAF, premiers financeurs volontaires, les Ccas, collectivités locales, bailleurs...).
- Au milieu des années 1990, à côté de ce dispositif socle, ont été mis en place des fonds spécifiques liés aux dettes à l'usage du logement (eau – énergie – téléphone), dont les conditions d'accès et modalités d'interventions sont souvent différentes d'un dispositif à l'autre. Selon les dispositifs, aux côtés de l'Etat et de financeurs volontaires, les distributeurs d'énergie en particulier abondent les dispositifs par une double contribution nationale et locale.
- Le PNAI (mars 2003), s'appuyant sur les observations des acteurs locaux et différents rapports d'études ou d'inspections, prévoit la fusion de ces différents fonds pour « répondre de façon globale à la situation des locataires et faciliter les démarches des demandeurs ».
- Le projet de loi relatif aux « responsabilités locales », en cours de discussion devant le Parlement, prévoit :
  - la fusion des fonds électricité/gaz, eau et téléphone au sein du FSL et la possibilité d'accorder une « aide destinée à financer les suppléments de dépenses de gestion » aux associations, Ccas... (soit l'actuelle aide à la médiation locative) ;
  - le transfert du pilotage et de la gestion de ce fonds au conseil général ;
  - une mise en œuvre effective de la fusion et de la décentralisation du fonds au 1<sup>er</sup> janvier 2005.
- Cette réforme appelle plusieurs observations :
  - les compétences des FSL s'élargissent alors que les moyens financiers sont de plus en plus restreints (cf. diminution des dotations annuelles de l'Etat depuis 2000, désengagement progressif des Assedic, disponibilités financières qui s'épuisent...). En conséquence, d'un point de vue temporel, il existe une absence de continuité tout au long de l'année en matière de délivrance des aides (les fonds ne disposent plus de crédits au cours de certaines périodes).
  - Des incertitudes existent quant à la contribution d'importants financeurs tels que EDF/GDF, dont la participation s'appréciera désormais au niveau de chaque département, en l'absence de convention triennale avec l'Etat, comme c'est le cas actuellement ;
  - Les capacités de connaissance, d'expertise, de propositions des acteurs institutionnels et associatifs ne sont pas sollicitées, y compris pour avis, dans l'élaboration du règlement intérieur du FSL qui définira les conditions d'octroi des aides et les modalités de gestion ;
  - Un risque de disparités et d'inéquité pour les bénéficiaires en l'absence d'un cadre plus resserré des aides à accorder et des conditions d'octroi. Il existe en effet une couverture territoriale inégale d'un département à l'autre, et les critères d'attribution des enveloppes sont peu lisibles entre départements, et au sein d'un même département.

- D'un point de vue administratif, les délais d'instruction sont trop longs et trop lourds qui aboutissent à des coupures, les procédures sont trop complexes et les interlocuteurs sont trop nombreux. Enfin, l'existence de deux gestionnaires, en charge pour l'un de la gestion administrative et, pour l'autre, de la gestion financière, est préjudiciable à la cohérence et à l'efficacité de fonctionnement des fonds.
- Face aux aléas en matière d'attribution d'aides et de versement des crédits, les partenaires volontaires sont souvent amenés à suppléer les fonds en octroyant diverses formes d'aides, plus adaptées aux besoins des personnes.

## **Objectifs**

Garantir une équité dans les conditions d'attribution et d'octroi des aides ;

- Doter les FSL des moyens financiers correspondants à l'élargissement de leur champ de compétence et au développement des mesures d'accompagnement social
- Préserver les partenariats locaux, qui ont fait leur preuve, pour l'élaboration, la mise en œuvre, la gestion du dispositif réformé.

## **Propositions**

- La mise en place d'un fonds unique passe, tout d'abord, par un meilleur encadrement par la loi ou réglementairement des aides à accorder et de leurs conditions d'octroi. Ce fonds doit intégrer de nouvelles énergies comme le charbon, le fuel, le gaz... ;
- Compensation des charges nouvelles pour le département égale à la moyenne des dépenses de l'Etat constatées sur une période de cinq années précédant le transfert de compétences (rappel dotation 1999 : 75,9 millions €- 2003 : 70 Millions d'€).
- Prévoir par la loi, l'affectation d'une dotation plancher par le conseil général
- Cadrage national avec les principaux distributeurs d'eau, d'énergie et de téléphone définissant le niveau d'engagement et les modalités du concours financier des distributeurs ;
- Mise en place systématique de mesure de médiation sociale afin d'éviter les coupures et régler le plus en amont possible le litige ;
- Mise en place d'un dossier de demande unique, simplifié, compréhensible, non « stigmatisant » ;
- Concertation et consultation des financeurs du dispositif et des associations oeuvrant en faveur du logement des plus défavorisés sur le règlement intérieur, avant adoption par le conseil général, ainsi que sur le suivi et l'évaluation du dispositif.

## **Fiche 6 : Nécessité d'un dispositif spécifique en Ile-de-France**

### **Constat**

Au regard du droit au logement, la situation de l'Ile-de-France se caractérise par deux faits dominants :

- Une crise quantitative du logement, et en particulier du logement social destiné aux ménages les plus modestes, avec un déficit constant entre l'offre et la demande de logements depuis vingt ans : 320.000 demandeurs - 75.000 logements sociaux mis en location chaque année.
- Une répartition extrêmement inégalitaire du logement social avec 51 % des 1.155.000 logements sociaux de l'Ile-de-France, répartis sur 8,5 % des communes de la région.

### **Objectif**

Il s'agit donc, si l'on souhaite renforcer le droit au logement en IDF, non seulement de mener une politique d'offre très volontariste, mais de veiller à une bonne répartition de celle-ci, à l'échelle du bassin d'habitat.

Or ce bassin d'habitat ne saurait se confondre avec les intercommunalités, mais correspond bien évidemment au niveau régional.

De ce fait, on ne peut que regretter que le projet de loi relatif aux responsabilités locales applique à cette région des règles de droit commun en matière de logement. De ce fait, le système prévu de délégation pourra aboutir à déléguer les aides à une quarantaine d'acteurs (départements et agglomérations). Une telle segmentation risque à la fois de conduire à une aggravation de la spécialisation territoriale, et pourra induire un blocage de la production d'une offre nouvelle.

### **Propositions**

Le groupe de travail propose donc que la loi responsabilités locales prévoie explicitement la délégation des aides à la pierre à la Région.

En outre, des moyens spécifiques pour renforcer l'offre, en particulier des logements très sociaux, doivent être mis en œuvre.

## Fiche 7 : Lutter contre les discriminations dans l'accès au logement

### Constat

Alors que les pratiques discriminatoires au sein de l'école et du monde du travail ont donné lieu, de longue date, à de multiples études, les formes de discrimination qui affectent l'accès au logement restent, en dépit des travaux initiés depuis une dizaine d'années, les moins bien analysées de toutes celles observées dans notre pays.

C'est l'importance de ces discriminations et la volonté de mettre un terme à leurs effets dommageables qui ont conduit le CNH à mettre en place un groupe de travail chargé de caractériser la nature et l'importance des discriminations affectant les candidats à l'accès à un logement au sein du parc public comme du parc privé, en prenant en compte les facteurs discriminatoires de toute nature, qu'ils soient liés à « l'être » (origine, nationalité, caractères raciaux<sup>1</sup> ou ethniques, patronyme, âge, apparence physique, handicap, état de santé, sexe, situation de famille) ou à « l'agir » (religion, croyances, culture, mode de vie, opinions politiques, activités syndicales, orientations sexuelles, nature et niveau des ressources, adresse et parcours résidentiel).

Les informations statistiques recueillies par le groupe du CNH se rapportant quasi exclusivement aux discriminations fondées sur la nationalité et l'origine, ce groupe s'est attaché particulièrement aux problèmes posés par les populations étrangères et les populations immigrées.

Les ménages immigrés sont largement accueillis dans le parc social : selon l'enquête logement 2002, les ménages immigrés représentent 9.9 % des ménages en France et 17.3 % des ménages locataires du parc social. Cette proportion augmente régulièrement : ils étaient 13.2 % dans le parc social et 8% en France en 1992. Il en résulte des phénomènes de concentration dans les quartiers où se localise l'offre à bas loyer, situation qui n'est pas satisfaisante. En parallèle, la part des ménages immigrés dans le parc privé est stable (10.6 % des locataires), elle croît légèrement parmi les propriétaires (leur représentation est passée de 5.1 % en 1992 à 7,1 % en 2002).

### Propositions

Les propositions ci-après sont extraites de l'ensemble des recommandations, plus larges, formulées par le groupe de travail du Conseil National de l'Habitat, recommandations qui feront l'objet d'un rapport prochain, soumis à cette instance.

---

<sup>1</sup> La directive 2000/43/CE, en date du 29 juin 2000, du Conseil des Communautés européennes précise dans le considérant n°6 : "L'Union européenne rejette toutes théories tendant à déterminer l'existence de races humaines distinctes. L'emploi du mot race dans la présente directive n'implique nullement l'acceptation de telles théories". C'est dans le même esprit que ce mot est utilisé ici, bien que l'espèce humaine soit une et indivisible.



*a) recommandations relatives à des politiques nationales ayant une incidence sur la question des discriminations dans l'accès au logement.*

**1. Accroître fortement l'offre de logements en l'adaptant à la réalité des besoins**

1.1 Développer largement l'offre de logement sous toutes ses formes et notamment l'offre locative publique, l'offre locative privée, ainsi que l'accession à la propriété, en diversifiant le plus largement possible les types de logements et en s'abstenant rigoureusement de recourir à des formules spécifiques de logements " au rabais ".

1.2 En particulier, développer, notamment dans les agglomérations à marché tendu<sup>2</sup>, le parc privé conventionné, complémentaire au parc public et particulièrement propice à la mixité sociale et urbaine, en simplifiant le dispositif de conventionnement ANAH en vigueur et en améliorant de façon significative son efficacité et le caractère incitatif des aides financières et fiscales associées<sup>3</sup>.

1.3 Adapter l'offre nouvelle à la réalité des besoins en veillant<sup>4</sup> à ce que, à l'échelle de chaque agglomération, le PLH et la convention de délégation des aides à la pierre prennent effectivement en compte la nécessité de programmer, en quantité suffisante, des logements locatifs abordables, comportant notamment un nombre satisfaisant de petits et de grands logements<sup>5</sup>, respectivement nécessaires pour loger les personnes seules et les familles nombreuses, tant pour leur permettre d'accéder à un logement que pour favoriser la mobilité résidentielle.

**2. Renforcer les politiques nationales de lutte contre le mal-logement**

2.1. Poursuivre et intensifier, sur l'ensemble du territoire, les politiques d'éradication de l'habitat insalubre et indigne, de requalification de l'habitat non décent et de traitement des copropriétés dégradées, en veillant au maintien dans les lieux ou au relogement<sup>6</sup> des ménages modestes et défavorisés occupant ces logements. Veiller également à l'efficacité des dispositifs permettant l'indispensable accompagnement social de certains de ces ménages. Utiliser avec davantage de détermination les outils de police pour traiter les situations véritablement indignes. Créer des mécanismes de médiation en cas de logements à la frontière de l'insalubrité et, notamment, inclure explicitement la première constatation de la non décence dans le champ des commissions de conciliation.

2.2. Poursuivre et intensifier la politique nationale de transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales, en mobilisant l'ensemble des partenaires, notamment en Ile-de-France. Tenir compte du coût de ces opérations dans les répartitions territoriales des aides à la pierre. Intégrer les programmes correspondants dans les conventions de délégation. Impulser en outre une politique de conventionnement en résidence sociale sans travaux, avec élaboration d'un projet social, pour les foyers de travailleurs migrants dont le bâti correspond aux normes des résidences sociales.

**3. Mettre la lutte contre les discriminations au cœur des politiques locales de l'habitat**

---

<sup>2</sup> et dans l'ensemble des agglomérations de plus de 100 000 habitants

<sup>3</sup> un autre groupe de travail du CNH conduit la réflexion sur ce thème.

<sup>4</sup> la prise en compte de ces objectifs locaux doit conditionner la signature par l'Etat des conventions de délégation des aides à la pierre.

<sup>5</sup> afin de neutraliser les refus opposés aux demandeurs du fait de l'insuffisance de leurs ressources ou au motif de l'inadéquation de la taille du logement à celle du ménage candidat.

<sup>6</sup> en se gardant de créer de nouveaux quartiers de relégation

3.1. Préciser, dans le cadre de l'acte II de la décentralisation, les conditions du partage de droit et de fait, des responsabilités publiques entre l'Etat et les autorités locales délégataires quant à la mise en œuvre des deux grands objectifs nationaux de la politique du logement : le droit au logement, la mixité urbaine et sociale. Conditionner la signature des conventions de délégation des aides à la pierre à l'explicitation, par les collectivités contractantes, de leurs obligations en la matière. Faire de "la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat"<sup>7</sup> un objectif structurel et nécessaire des PLH d'agglomération, tenant compte des PDALPD.

3.2. Inscrire la lutte contre les discriminations en matière de logement parmi les enjeux nationaux que les opérations de renouvellement urbain sont appelées à dupliquer localement<sup>8</sup>.

3.3. Au-delà des opérations localisées conduites par la nouvelle Agence Nationale de rénovation urbaine, conférer dans la durée un caractère prioritaire à une politique nationale globale de lutte contre la ségrégation territoriale et la balkanisation de l'espace urbain, dans le cadre de véritables stratégies d'agglomération de cohésion urbaine et de réinsertion dans la ville des quartiers marginalisés.

3.4. Parce que, même si les stratégies résidentielles jouent en la matière un rôle majeur, la mixité sociale et urbaine ne se joue pas, loin s'en faut, que dans l'habitat, veiller à l'ensemble des moyens propres à la favoriser : rendre les services publics accessibles à tous, faire en sorte que les conditions d'accès à l'école permettent aux enfants de toutes origines d'être éduqués ensemble et promouvoir des espaces urbains partageables (espaces publics, équipements collectifs, gares, centres commerciaux...).

#### **4. Renforcer les dispositifs d'aide à l'accès au logement ou au maintien dans le logement.**

4.1. Articuler les différents dispositifs (FSL, Locapass, systèmes assurantiels...) propres à sécuriser les rapports locatifs et visant aussi bien à garantir les bailleurs contre les risques locatifs (impayés de loyers, dégradations...) qu'à aider les ménages à accéder à la location ou à s'y maintenir. Comblent les lacunes des dispositifs actuels<sup>9</sup>.

4.2. Renforcer les moyens de mise en œuvre des politiques dérogatoires d'octroi de l'AL dans les cas d'indécence ou de surpeuplement.

4.3. Rendre effectifs les dispositifs nationaux spécifiques d'accès aux droits, notamment en matière de prévention des expulsions et favoriser l'accès de tous ceux qui résident légalement dans notre pays à l'aide juridictionnelle ; renforcer le rôle de médiation des associations spécialisées. Adapter leur mise en œuvre à la situation particulière des ménages immigrés.

---

<sup>7</sup> En reprenant la rédaction retenue par l'article L.121-1 du code de l'urbanisme définissant les dispositions communes aux SCOT et aux PLU.

<sup>8</sup> Ce qui ne paraît pas être encore le cas. C'est ainsi par exemple que les populations étrangères ne sont citées qu'incidemment dans l'annexe 4.1.1 de la loi, qui traite de prévention sanitaire.

<sup>9</sup> Un groupe de travail du CNH conduit la réflexion sur ces questions.

## ***b) Recommandations spécifiques à la lutte contre les discriminations***

### **5. Mieux connaître pour mieux agir<sup>10</sup>.**

5.1. Améliorer la connaissance partagée des processus de discrimination dans l'accès au logement en créant un lieu de rassemblement systématique et de capitalisation des connaissances en matière de discriminations dans l'accès au logement, quelle qu'en soit la forme.

5.2. Améliorer la connaissance de la demande des ménages et de leurs besoins en matière d'habitat et de logement pour mieux répondre à leurs attentes.

5.3. Rompre avec un traitement juridique parcellisé des discriminations, en élaborant, à partir des dispositions en vigueur et des décisions de justice, une approche globale, coordonnée et systématisée du traitement judiciaire des pratiques discriminatoires en matière d'accès au logement.

5.4 Développer un important programme pluriannuel d'études et de recherche publique sur les discriminations dans l'accès au logement, et notamment sur les discriminations systémiques, conjuguant notamment les efforts du PUCA, de la MIRE et du FASILD.

### **6. Prévenir et réprimer les actes de discrimination caractérisée**

6.1. Faire en sorte que le repérage des discriminations individuelles et le recueil des plaintes en matière de discriminations dans l'accès au logement soient pris en charge<sup>11</sup> par une instance locale opérationnelle dûment mandatée, en étroite liaison avec les dispositifs mis en place pour assurer la mise en œuvre du droit au logement .

6.2. Confirmer la légitimité de la MIILOS en matière de discriminations dans l'accès au parc public et au parc privé conventionné ; organiser, sur ce même thème, une réflexion conjointe de la MIILOS et de l'IGAS.

6.3. Donner aux plaignants s'estimant discriminés à l'accès au logement la possibilité de mandater des associations de défense des personnes pour les représenter en justice, ce qui suppose que soit activé l'article 24-1 de la loi de 1989 sur les rapports locatifs. Faciliter l'accès de ces plaignants à l'aide juridictionnelle.

6.4. Promouvoir des voies de recours alternatives à l'engagement d'une action en justice. Encourager les personnes s'estimant discriminées à l'accès au logement à les utiliser.

6.5. Toiletter les textes existants pour lever toute ambiguïté sur la nature des garanties exigibles et sur l'identification des pièces justificatives que le bailleur n'est pas autorisé à demander aux candidats locataires, en posant, sous réserve de la marge d'appréciation du juge, une

---

<sup>10</sup> Bien qu'elle ait progressé au cours des dernières années, notamment grâce à l'activité du GELD, la connaissance des pratiques discriminatoires reste très insuffisante. La lutte contre les discriminations dans l'accès au logement passe donc, d'abord, par un effort accru d'observation et d'analyse. Les propositions présentées ci-après à ce titre devront s'articuler avec les mesures plus générales qui seront mises en œuvre, aux mêmes fins, sur l'ensemble du champ des discriminations, par la Haute Autorité issue du rapport Stasi.

<sup>11</sup> en prévoyant la nécessaire liaison entre cette fonction d'écoute et le traitement juridictionnel des faits incriminés.

définition générique de ces documents (à la lumière du rapport rédigé en 2001 par la CNC sur la question).

6.6. S'assurer, en principe et autant qu'il sera possible dans le cadre des travaux de la Haute autorité issue du rapport Stasi, de l'application réelle des sanctions pénales prononcées en matière de discriminations à l'accès au logement et du caractère dissuasif de ces sanctions.

## **7. Contrer les pratiques discriminatoires**

7.1. Susciter des missions conjointes d'inspections publiques (IGAS, IGA, CGPC, CNAF, ...) auprès et en appui des services locaux, en vue de réprimer les pratiques des "marchands de sommeil" dans le parc privé dégradé, ainsi que les pratiques discriminatoires dans le parc bénéficiant du tiers payant à l'AL.

7.2. Créer un mécanisme de "séquestre immobilier" des biens des "marchands de sommeil", pour contrer leurs pratiques répréhensibles, par un blocage des fruits de l'immeuble et sans être paralysé par la succession des procédures judiciaires engagées<sup>12</sup>

7.3. Introduire, lors de la modification envisagée de la loi Hoguet, des dispositions interdisant l'exercice des activités de gestion immobilière aux personnes condamnées pour pratiques discriminatoires. Cette interdiction devrait être étendue à toutes les personnes qui, sans relever de la loi Hoguet, pratiquent l'intermédiation locative et ont été condamnées pour pratiques discriminatoires.

## **8. Intensifier l'effort de sensibilisation et de conscientisation**

Préconiser et promouvoir dans tous les actes publics et privés concourant à l'accès au logement ou à l'information sur le logement, l'information sur l'état du droit en la matière et développer dans les milieux professionnels les chartes de bonne conduite et les codes de déontologie.

## **9. Combattre, dans chaque agglomération, les discriminations systémiques**

9.1. Inscrire explicitement l'objectif de mixité résidentielle et de cohésion urbaine et de mixité sociale, sans éluder les questions liées à la présence de populations immigrées, dans les PLH et par conséquent dans les futures conventions de délégation des aides à la pierre aux autorités d'agglomération, en précisant la traduction concrète et les conditions de la mise en œuvre de cet objectif général, en lien avec les obligations créées par l'article 55 de la loi SRU.

9.2. Instaurer dans chaque agglomération une veille permanente sur l'impact social et territorial des décisions relatives à l'habitat, à l'aménagement urbain et aux transports en s'appuyant sur des indicateurs pertinents, notamment ceux liés à l'origine des populations considérées.

9.3 Veiller à l'égal accès au logement de tous, et sans discrimination, dans les parcs de logements conventionnés HLM et privés.

## **10. Lutter contre l'assignation à résidence en favorisant la mobilité résidentielle**

---

<sup>12</sup> pour échapper à leurs obligations, les "marchands de sommeil" utilisent couramment toutes les ressources des procédures civiles ou relevant du code de commerce (insolvabilité organisée, règlement judiciaire permettant d'échapper aux poursuites, cession ou vente des parts de SCI...)

10.1. Faire en sorte que toute personne destinataire de décisions de refus répétées d'affectation d'un logement social, fondées sur l'objectif de mixité urbaine et sociale<sup>13</sup> bénéficie obligatoirement d'une proposition alternative dans un délai donné.

10.2. Porter une attention particulière aux attentes de mobilité résidentielle des ménages, et notamment des jeunes issus de l'immigration et des populations immigrées qui, souhaitant s'éloigner de quartiers stigmatisés où ils s'estiment assignés à résidence, recherchent un logement dans le parc public ou dans le parc locatif privé ou souhaitent accéder à la propriété.

10.3. Développer, dans chaque bassin d'habitat, un système de bourse de logements aménagés accessibles aux personnes handicapées.

## **11. Améliorer la transparence et le caractère non discriminatoire des décisions d'accès au logement.**

11.1 Veiller à l'articulation et au bon fonctionnement des instances futures (proposées, le cas échéant, par la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité), et des dispositifs de recours et de médiation dans les domaines du droit au logement et de la lutte contre les discriminations et à la formation réciproques des acteurs agissant dans ces secteurs.

11.2 S'assurer que les moyens utilisés par les établissements de crédit pour sélectionner leur clientèle (dispositifs de filtration, systèmes experts, scoring, ...) ne comportent aucun élément subjectif à caractère discriminatoire de nature à empêcher certaines catégories de la population de bénéficier de l'octroi d'un crédit en vue d'accéder à la propriété de leur logement.

---

<sup>13</sup> en application explicite d'un règlement d'attribution ou d'un document d'orientation de la politique locale de l'habitat.

## Fiche 8 : La régulation du marché du logement

### Constat

→ Les marchés du logement privé sont aujourd'hui très largement dérégulés. Les rythmes de progression des prix et des loyers qui s'observent depuis plusieurs années en constituent une des expressions : il est vrai que la référence à des prix ou à des loyers maximaux praticables a pratiquement totalement disparu dans le secteur privé, tant dans le domaine du financement aidé ou réglementé par l'Etat que dans celui des aides qu'il accorde, et le bénéfice des aides censées venir élargir l'offre globale de logements locatifs privés n'est plus conditionné au respect de plafonds de ressources.

→ Lorsque la référence à des plafonds de loyer est conservée (le conventionnement ANAH, par exemple), les dispositifs sont devenus trop confidentiels pour orienter le marché. Aussi, la plupart des dispositifs d'intervention publique sont devenus moins opérants, ne pouvant plus supporter la concurrence du marché : les moyens qui seraient nécessaires pour cela font défaut autant parce que la hausse des valeurs a considérablement amoindri leur efficacité que parce que les orientations publiques sont à l'économie des moyens d'intervention.

→ Le renforcement des exclusions accompagne ces évolutions : l'insuffisance d'une offre accessible pénalise les moins aisés en leur interdisant l'accès à un logement (tant du fait des prix et des loyers proposés que parce qu'ainsi ils sont écartés des localisations ou des qualités des produits réservés aux ménages qui peuvent se loger aux prix du marché) ; la montée préoccupante des taux d'effort est devenue insupportable pour une large part des ménages qui souhaiteraient changer de logement et contraint ces derniers à renoncer à leurs projets de mobilité résidentielle ; le maintien dans le logement devient encore plus difficile pour tous les ménages surtout lorsque le pouvoir d'achat régresse comme cela est le cas depuis deux années

### Objectif

→ Définir un système d'intervention financière permettant de rétablir de véritables capacités d'action, tant dans le domaine du foncier que sur les marchés de la transaction (et par diffusion sur les marchés locatifs privés), et venant faciliter la recherche d'adéquation quantitative et financière entre l'offre et la demande.

→ Rétablir le principe d'association de toute aide publique au respect d'un plafond de ressources des locataires, avec un plafond de loyer qui tienne compte de la situation du marché du logement, comme cela se trouve sur tous les produits d'aide à l'accession à la propriété, et contribuer ainsi à la limitation de la diffusion des hausses de loyer par effet de contamination des marchés.

## Propositions :

→ L'affectation d'une partie des droits de mutation<sup>14</sup> à la création d'un fonds d'intervention permettrait de donner à une autorité responsable de la régulation des marchés (comme cela se trouve déjà sur les marchés financiers) les moyens de l'action. La part des droits de mutation affectée<sup>15</sup> est déterminée au niveau national. Les interventions peuvent alors être de deux ordres :

- la réalisation et le portage de réserves foncières destinées à la construction locative sociale, à l'accession aidée à la propriété ou à la construction locative privée sous plafond de ressources et de loyers. L'intervention de la « section des fonds d'épargne » de la CDC en appui de ces actions (qui rentrent sans difficulté dans la cadre de ses missions d'intérêt général), sous la forme de prêts complémentaires sur 50 ans, viendrait amplifier les capacités de régulation du marché foncier ;
- le financement des actions de préemption en tissu urbain, tant sur des biens isolés que sur des immeubles. L'affectation des biens acquis à l'usage locatif ou à l'accession à la propriété, dans tous les cas sous plafond de ressources, viendrait non seulement faciliter la mise en œuvre effective d'un droit au logement et à la ville, mais aussi pèserait sur les mécanismes de la ségrégation spatiale (et donc sur les mécanismes de formation des valeurs).

La mise en œuvre de la régulation, au niveau local, est confiée aux EPCI sinon aux départements en Province et à la région en Ile de France. Une péréquation peut intervenir dans la répartition des ressources affectées entre les autorités responsables de cette mise en œuvre selon les déséquilibres constatés.<sup>16</sup>

→ Rétablir dans le secteur locatif privé (et dans tous les dispositifs d'incitation fiscale à venir) le respect d'une contre partie sociale (un plafond de ressources, par exemple) en échange de toute aide fiscale ou budgétaire, comme cela est toujours le cas pour l'accession aidée à la propriété ou le secteur locatif social.

---

<sup>14</sup> Le total des droits de mutation prélevés en 2004 (hors les compensations) peut être estimé à 4 500 M d'€! Soit à peu près 3 fois plus que l'ensemble des aides à la pierre non gelées et non annulées (ANAH, PAH, PALULOS, PLUS, PTZ ...).

<sup>15</sup> A un taux qui doit être progressif afin d'amplifier la capacité d'intervention sur les sites les plus convoités et donc les plus chers.

<sup>16</sup> Tel serait le cas lors de défaillance des autorités locales de régulation (timidité des actions)

## Fiche 9 : Structurer le cadre des activités de maîtrise d'ouvrage d'insertion pour développer la production de logements d'insertion privés

### Constat

La loi relative à la mise en œuvre du droit au logement a facilité la réalisation de logements très sociaux par les associations et les organismes agréés (UES, SCI, GIE), logements bénéficiant d'une gestion personnalisée ou accompagnée. Une trentaine d'organismes de divers statuts se sont spécialisés dans cette production et cette gestion et une cinquantaine d'associations pratiquent cette activité à titre accessoire. Ils détiennent près de 12 000 logements en pleine propriété ou en prise à bail, logements conventionnés à l'APL à 92%, réhabilités avec l'aide de l'Anah, ou acquis et réhabilités au moyen de financements PLA-I. Ils bénéficient de plus des apports de subvention des collectivités locales. Deux organismes pratiquent cette activité en recourant à la mobilisation de l'épargne solidaire.

Après 10 années d'expérience, la fragilité de ces organismes a été mise en évidence. Aussi, des mesures de sécurisation et dans une moindre mesure de recapitalisation des opérateurs ont été prises à la suite d'une étude-action<sup>1</sup> conduite par la Fnc Pact Arim pour le compte de la DGUHC et avec le soutien de la CDC. Cette étude a été conduite en lien avec la Fapil, la Fnars et la Fondation Abbé Pierre.

Ces mesures sont destinées à pérenniser les structures et à conforter leurs activités, ce qui confirme la place de ces acteurs dans la mise œuvre du droit au logement, en complément de l'action des acteurs de l'hébergement et du logement social.

Ce secteur, malgré ces difficultés, permet de répondre par son dynamisme et par la diversité des solutions proposées pour résoudre des situations sociales difficiles. L'étude conduite a aussi permis de caractériser la fonction remplie par ces organismes dans la production et la gestion des logements sociaux (habitat adapté, habitat d'accueil temporaire de ménages en grande difficulté, contribution à l'offre de logements très sociaux) et dans leur savoir faire en accompagnement social.

La fonction sociale de ce parc a été très clairement confirmée dans le dernier rapport sur l'occupation du parc social<sup>2</sup>, établie à la suite de l'enquête triennale sur l'occupation du parc à laquelle les organismes agréés sont soumis, comme les organismes Hlm et les SEM. Cette fonction est proche de la fonction sociale des dispositifs d'hébergement.

Dans une dizaine de départements, les opérateurs actuels sont devenus les premiers producteurs départementaux d'offre de logements très sociaux (PLAI-LIP).

Au-delà de la mission de sécurisation organisée depuis deux ans avec le concours de l'Anpeec, l'Etat a créé récemment les conditions d'une plus grande sécurisation du secteur : ouverture du droit au financement des surcoûts de gestion locative sociale par les FSL (article 50 du projet de loi relatif aux responsabilités locales), ouverture au financement des plans stratégiques de patrimoine, inscription des organismes dans les partenaires de la réforme des règles comptables, suivi des organismes en redressement, missions régulières de la MIILOS.

Pour renforcer la contribution active au plan de relance de l'offre de logements très sociaux et à la lutte contre l'exclusion sociale, la consolidation définitive de ce secteur, par la

---

<sup>1</sup> Étude action sur les activités de maîtrise d'ouvrage d'insertion. Novembre 2001. Fnc Pact Arim

<sup>2</sup> Enquête OPS DGUHC- rapport provisoire. 18% locataires du parc ont des ressources inférieures à 20% des plafonds HLM, les ménages sont en majorité des personnes isolées ou des ménages en détresse. 26% des ménages sont bénéficiaires de minima sociaux, 36,4% en contrat stable, les autres sont en emploi précaire ou au chômage.



clarification du cadre d'exercice des activités et l'amélioration des règles du financement de la production et de la gestion des logements est indispensable.

## **Objectifs**

Quatre objectifs sont visés pour favoriser le développement significatif de l'offre dans des conditions sécurisées

- Créer les conditions d'un nouvel adossement des organismes
- Améliorer les règles de financement des opérations
- Clarifier les règles fiscales applicables aux activités et aux opérateurs ;
- Favoriser l'accompagnement des personnes.

## **Propositions**

L'ensemble des propositions déclinées ci-après est issu de la synthèse des préconisations formulées dans le cadre de l'étude-action sur les activités de maîtrise d'ouvrage d'insertion et présentées à la DGUHC. Elles sont suspendues à la redéfinition des modalités d'agrément des organismes, voire à la définition d'une nouvelle forme de conventionnement des opérateurs avec l'Etat et les départements.

### *1 Créer les conditions d'un nouvel adossement des organismes*

Les organismes agréés sont adossés selon cinq formes dominantes : la coopération avec les HLM, la recherche de Fonds d'épargne solidaire, le partenariat avec le secteur des acteurs de la PEEC, le partenariat avec les Collectivités locales, et le partenariat avec l'Etat et les Institutions Familiales.

Considérant que ce secteur peut se structurer dans le cadre de ces diverses formes d'adossement, variables selon les contextes partenariaux, il est proposé d'en faciliter l'activation, nécessaire à la consolidation économique des organismes.

Au titre de l'amélioration de la solidité financière des organismes, il est proposé de faciliter l'apport de fonds propres aux opérateurs pratiquant cette activité à titre principal par ces différentes familles d'acteurs. La contribution de la PEEC<sup>3</sup>, par avenant à la convention Etat Uesl, conjointement à d'autres formes de recapitalisation, est sollicitée pour organiser cet adossement.

### *2 Favoriser le développement à un niveau significatif de l'offre dans des conditions sécurisées*

2.1 Augmenter les aides à la pierre accordées au secteur, par le relèvement des taux de subvention en Pla-i (25% en PLA-I) réduits en 2004<sup>4</sup> et en Anah (majoration des aides en LIP et en PST).

---

<sup>3</sup> L'avenant à la convention Etat Uesl du 11 octobre 2002 a prévu la possibilité de financer les opérations difficiles au plan social (article 5) réalisées par les organismes. La mise en application de cet avenant est en cours auprès d'organismes en difficultés. Une extension du champ de l'avenant à la recapitalisation des organismes est demandée.

<sup>4</sup> La baisse des taux d'intérêts des crédits au logement a conduit à envisager une réduction conséquente des taux de subvention de l'Etat au financement du logement très social en 2004. Par dérogation, seules les résidences sociales échappent à ces restrictions. Or, pour les opérations de l'espèce montées par les organismes agréés, le plus souvent en déséquilibre (compensé, dans la plupart des cas, par des subventions des collectivités locales ou par des dons privés), de telles réductions conduisent inévitablement à l'arrêt de cette production. En effet, les associations (et les Unions d'Economie Sociale) ne peuvent pratiquer la péréquation financière sur leur parc, et elles recourent fréquemment, voire systématiquement aux prêts des organismes collecteurs de la PEEC, à taux plus réduit que ceux contractés auprès de la Caisse des dépôts et consignations. Dès lors la diminution des taux réglementés de la CDC ne peut avoir aucun impact dans ces montages et ne saurait contrebalancer celle des taux

2.2 Faciliter l'accès au pré-financement des opérations

2.3 Ouvrir droit au financement PLUS et PSL A (acquisition dans l'ancien) pour les opérateurs agréés.

2.4 Systématiser les conventions d'objectifs entre les opérateurs et les collectivités avec le concours de l'Etat (financement MOUS) pour aider au montage des opérations

2.5 Maintenir la lisibilité de la programmation des différentes aides à la production de ces logements dans la ligne fongible pour un niveau minimum de 3000 logements par an.

### *3. Clarifier les règles fiscales applicables aux activités et aux opérateurs*

#### 3.1 Fiscalité des opérations

Trois mesures fiscales, destinées à rendre plus cohérent le système d'aide, sont préconisées :

- L'ouverture à l'exonération de la TFPB pendant 15 ans pour les organismes preneurs à bail de logements qu'ils conventionnent.
- L'exonération de la CRL des logements détenus et pris à bail par les Unions d'économie sociale agréées par l'Etat pour le logement des personnes défavorisées.
- L'exonération de la TFPB pendant 10 ans sur les logements acquis en pleine propriété ou pris à bail avant la loi de 1998, par les organismes agréés dès lors que ceux-ci sont engagés dans une démarche de plan stratégique de patrimoine.

#### 3.2 Fiscalité des opérateurs

Reconnaître le caractère d'intérêt général de la production et de la gestion de logements sociaux par les Unions d'économie sociale dès lors que leur objet vise le logement des personnes défavorisées et la réalisation d'activités d'utilité sociale et que la dévolution de leur patrimoine est acquise à des organismes ayant le même objet en cas de dissolution. Cette disposition devrait avoir pour conséquence l'exonération de l'impôt sur les sociétés, impôt applicable à certaines UES.

### *4. Favoriser l'accompagnement des personnes.*

Ouvrir droit, par convention d'objectifs pluriannuelle avec les organismes agréés, aux crédits d'accompagnement social pour les personnes occupant le parc détenu ou pris à bail (logements accompagnés).

P.S Un programme de coopération technique Fnc Pact Fapil Unafo, en cours de signature, engage les trois fédérations à réaliser des actions destinées à qualifier la gestion comptable et patrimoniale des organismes et à les assister dans leur développement. Un soutien financier à ce programme est demandé par les trois fédérations.

---

de subvention. Le maintien des caractéristiques antérieures des financements en PLA I (subvention, prime, surcharge foncière), au bénéfice des organismes agréés, maintien dont l'incidence budgétaire serait d'ailleurs limitée, compte tenu du nombre de logements concernés, est donc indispensable.

## Fiche 10 : Lutte contre l'habitat insalubre

### Constat

- La persistance d'au moins 600 000 à 1,2 million de logements indignes, selon les experts (chiffres cités aux Entretiens de l'ANAH) sans compter les hôtels meublés, habitats précaires, mobil homes et autres caravanes, caves et garages occupés; parc locatif mais aussi de propriétaires occupants très pauvres (milieu rural, copropriétés anciennes).
- La méconnaissance des conséquences sociales, sanitaires (autres que celles du saturnisme), économiques, urbaines : on n'a jamais chiffré le coût social et le coût santé du mauvais logement. (dépression, développement psycho-moteur des enfants, sociabilité et scolarisation, problèmes respiratoires, risques d'intoxication au CO, d'accidents domestiques, liés à l'humidité, aux moisissures, à l'absence de chauffage adéquat, au délabrement des installations diverses... )
- Un plan d'action lancé avec des moyens financiers et opérationnels mis en place, depuis 2 ans mais absence de relance politique explicite, insuffisance de relance locale, crédits non individualisés mettant en cause l'existence même de tout programme dans de nombreux départements (absence de financement des MOUS même dans certains départements prioritaires)
- Une législation profondément rénovée par la loi SRU, encore insuffisamment utilisée et appropriée par les services et, notamment par les services communaux d'hygiène et de santé (SCHS) qui instruisent les enquêtes d'insalubrité pour le compte de l'Etat, ce qui justifie que les 207 communes concernées perçoivent une DGD particulière pour cette mission. Or, nombre de SCHS n'instruisent aucun arrêté d'insalubrité.
- Une législation qui à l'expérience et à l'application mérite quelques précisions et compléments, notamment dans deux champs : le droit des occupants (délais et obligations des propriétaires, clarification des compétences respectives entre maires et préfets) et opérationnalité des travaux prescrits.
- L'absence de prise en compte du risque "plomb" dans les différentes polices de l'insalubrité, du péril, des hôtels meublés.
- Absence de logements -tiroirs pour assurer hébergement ou relogement temporaire d'occupants pendant les travaux et insécurité juridique des expériences en cours ; impossibilité de mobiliser à cette fin le parc HLM.
- La persistance d'agissements scandaleux de marchands de sommeil : conditions locatives exécrables, violences, loyers abusifs, pressions, redevances clandestines, expulsions de fait sans enquêtes ni poursuites pénales. Pusillanimité des maires et des préfets, ce qui entraîne l'impunité des loueurs concernés. Procédures dilatoires utilisées par certains marchands de sommeil pour échapper à toute obligation.
- Problème du statut et des conditions d'exercice des hôtels meublés : quelles normes applicables, quelles conditions constitutives du fonds de commerce justifiant du montant des indemnités de rachat de ceux-ci ?
- Une méconnaissance de leurs droits par les locataires et occupants, mais aussi une méconnaissance du droit applicable par les associations et de nombreux acteurs de terrain;
- La persistance du versement d'aides au logement (FSL, AL) à des bailleurs ou des personnes occupant des logements non décentes, ou même insalubres, par absence de

mise en commun des adresses repérées par les différents acteurs et absence de fichiers "logements".

## **Objectifs**

- Conforter le programme, l'afficher sur le plan politique et sur le plan financier ;
- Traiter effectivement l'habitat insalubre sur la base minimale de 20 000 logements indignes par an, conformément au chiffre avancé lors des Entretiens de l'ANAH, tant par travaux que par expropriation (RHI) ; assurer la réalisation des travaux prescrits tant pour améliorer les conditions de vie des occupants que pour faire baisser la pression sur le logement social ;
- Faciliter les travaux et, notamment les travaux d'office;
- Améliorer les conditions de solvabilisation des propriétaires et occupants très pauvres pour réaliser les travaux;
- Eviter que les diverses aides au logement (allocations de logement, FSL) ne financent des taudis ou des dénis du droit au logement de type campings, mobil homes, habitat précaire...
- Conserver un parc hôtelier à vocation sociale dans des conditions de salubrité, de service et d'usage décentes et conformes au statut commercial. Augmenter les garanties lors d'interventions des autorités publiques ;
- Améliorer les droits des occupants et surtout leurs conditions d'exercice : leur permettre effectivement de faire valoir leurs droits ;
- Créer les conditions de sécurité juridique des "logements tiroirs" (loi) facilitant le relogement temporaire pour éviter le maintien dans les lieux à la suite des travaux permettant le retour des occupants dans leur logement ;
- Sévir effectivement contre les marchands de sommeil

## **Propositions**

- Réaffirmer au plan politique et interministériel l'importance de la lutte effective, avec des moyens affichés, contre l'insalubrité et préciser l'organisation du travail au plan local : organisation des services de l'Etat (DDASS, DDE, CDH), pour la mobilisation des moyens d'actions et organisation des mesures de justice (saisine des procureurs, enquêtes à diligenter, saisine des « GIRE », les marchands de sommeil appartenant aussi, souvent, à des filières mafieuses et opérant d'autres trafics)
- Inscrire effectivement le traitement de l'habitat insalubre dans le plan de cohésion sociale et afficher des objectifs financiers dans la partie programmation du projet de loi annoncé, sur la base minimale de 20 000 logements par an (ANAH en subvention et Etat en RHI) et en assurant le financement de la MOUS indispensable pour sortir ces dossiers difficiles (base 40 M€/an/Etat, éventuellement ANAH)
- Inscrire le traitement de l'habitat insalubre dans les PDALPD, comme volet obligatoire.
- Inciter dans ce cadre à la mise en place de fichiers uniques des logements indignes pour en assurer effectivement le suivi (travaux, interdictions d'habiter, suspension des aides au logement) entre DDE/DDASS/CAF/MSA/ services sociaux/FSL sachant que les propriétaires et occupants changent

- Opérer un certain nombre de clarifications et modifications législatives pour assurer effectivement l'hébergement et le relogement des occupants, pour faciliter les travaux dans les immeubles soumis à des statuts de propriété posant problème (indivisions, copropriétés...)
- Prévoir l'obligation de relogement en cas de suroccupation et de risque saturnin.
- Créer un mécanisme effectivement dissuasif pour lutter contre les agissements et manœuvres dilatoires des marchands de sommeil.(loi)
- Définir ce qu'est un hôtel meublé et les conditions de salubrité et de sécurité auxquels ils doivent répondre; définir aussi les prestations hôtelières minimales qui doivent effectivement être fournies pour justifier d'une propriété commerciale, notamment en cas d'expropriation ou de rachat du fond par une institution (SA HLM, ou UES, par exemple)
- Clarifier les conditions auxquelles doivent répondre les logements et hébergements pour que leurs occupants puissent percevoir les allocations de logement<sup>1</sup> (hôtels meublés)
- Intégrer la prise en compte du risque "plomb" dans les différentes polices de l'insalubrité, du péril, des hôtels meublés
- Instituer clairement un régime juridique d'occupation précaire (conditions et conséquences) tant en parc privé - ou la jurisprudence la reconnaît - qu'en parc HLM où c'est actuellement impossible
- Améliorer les conditions de financement pour aider les exclus et les personnes pauvres à sortir de l'insalubrité :
  - Assurer le préfinancement des subventions pour les propriétaires pauvres (désengagement de la CDC/limites et coût du mandat pour un tiers percevant la subvention pour le compte du propriétaire)
  - Droit aux prêts bancaires et sortir des blocages actuels (garanties, assurances décès ;)
- Aider les ménages occupant des logements insalubres à faire valoir leurs droits et à se défendre contre leurs marchands de sommeil : vraie campagne d'information et d'accès au droit à organiser avec associations, avocats et professionnels, de type **"SOS TAUDIS"** (n° de tel, conseil juridique, visite des lieux et renvoi sur les services compétents avec obligation de suite et de compte rendu. Création d'une commission de recours (cf. : projet de commission Stasi)

---

<sup>1</sup> Théoriquement, le versement est lié à la décence du logement, sauf mesures particulières pour les logements-foyers... rien de spécifique pour les hôtels meublés..., aucun suivi pour éviter de solvabiliser l'habitat précaire

## Fiche 11 : Hôtels meublés

### Constat

#### Au plan quantitatif

Plusieurs milliers de chambres d'hôtel (de 4000 à 8000 selon le mode de comptage) seraient louées dans Paris pour loger ou héberger des personnes en difficulté, sans compter les chambres directement louées par un public démuné.

Un premier recensement sur 2003, non exhaustif, en fait apparaître **2178**, louées par des associations à un prix journalier moyen de **21,41 € par chambre**. Le budget annuel moyen de location de ces 2178 chambres est supérieur à **17 000 000 €**. Le nombre de nuitées réalisées est de **1 760 227**.

Ce budget concerne la seule location des chambres, **hors suivi social**.

Il est à noter que cette offre de petits hôtels disparaît rapidement sous la pression immobilière.

#### Au plan qualitatif

Beaucoup d'hôtels sont dans un état déplorable et sont gérés par de « véritables marchands de sommeil ». Même s'il existe encore des hôteliers qui proposent un accueil de qualité, tant matériel qu'humain.

### Objectifs

L'accueil en hôtel correspond cependant à une demande réelle des associations et d'une partie du public. Seule l'insalubrité du parc hôtelier mobilisable est un frein à son utilisation. On peut distinguer 5 types de besoins :

- 1) En substitution aux CHU et CHRS, faute de place ;
- 2) En substitution au relogement, faute de petits logements et de logements familiaux accessibles ;
- 3) Comme accueil temporaire adapté à un public démuné mais plus autonome qu'en CHRS ou CHU ;
- 4) Comme offre alternative de logement pour un public qui ne souhaite pas vivre en appartement sans pour autant être en centre d'hébergement (hôtel type pension de famille privée) ;
- 5) Comme lieu de logement transitoire, par exemple les travailleurs, jeunes fonctionnaires en mobilité professionnelle, les jeunes en formation.

Il y a donc bien :

- 1) Des besoins par défaut d'hébergement ou de logement, qu'il faut continuer à satisfaire ;
- 2) Et des besoins spécifiques, dont la réponse hôtelière est une véritable offre alternative de logement ;

Même s'il est difficile à l'heure actuelle de faire la part des deux. Une offre hôtelière, avec sa souplesse, est adaptée à un accueil social temporaire. Elle peut aussi être considérée comme une offre sérieuse et alternative de petits logements. N'oublions pas que l'Ile-de-France a perdu 120 000 petits logements ces dernières années. Elle reste et restera à long terme une offre intercalaire indispensable à un bon fonctionnement du marché du logement

C'est la raison pour laquelle un groupe de travail s'est mis en place afin d'étudier cette question. Ce groupe de travail se réunit depuis 6 mois à l'initiative de l'Association des Cités du Secours Catholique (ACSC) et de l'AFFIL puis du Groupe Arcade. Son travail n'est pas encore complètement terminé.

Participent à ce groupe de travail (limité à Paris intra-muros) : la Ville de Paris : DLH, DASES, CASVP ; la DULE de la Préfecture de Paris ; la DASS de Paris ; la DREIF ; des opérateurs HLM : la RIVP Richemont, la SIPHREM, la SAGECO ; des opérateurs associatifs : Aurore, l'ESTRAN, EMMAÛS, la Fondation Abbé Pierre, la FNARS IDF.

Ce travail effectué sur Paris pourrait être prolongé en Ile-de-France et dans les grandes villes de province qui rencontrent les mêmes situations. Pour le groupe de travail, les points évoqués ci-dessous sont les principaux points qui empêchent un redémarrage de la construction d'une offre nouvelle et la mise à niveau de l'offre existante

## **Propositions**

### Un statut à éclaircir

Le statut actuel des hôtels a besoin d'être dépoussiéré. Il y a souvent confusion entre le statut de loueur meublé et celui d'hôtelier. Les textes sont insuffisants et peu clairs. Seul un arrêt de la cour de Cassation de 1958 fait une distinction fondée sur les prestations complémentaires qui doivent être offertes pour être qualifié « d'hôtel » par rapport à la location « en meublé ». En pratique, ces prestations sont souvent fictives (proposer une prestation à un prix dissuasif qui en interdit la demande effective).

Ces textes ne permettent pas le contrôle des hôtels privés existants ni la création de nouveaux hôtels à vocation sociale.

Il serait utile d'étudier :

- Une adaptation des statuts sociaux existants (résidences sociales, maisons relais, FJT...) à cette activité de type hôtelier ;
- L'évolution des statuts commerciaux après analyse.

De nouveaux statuts devraient ainsi permettre à des opérateurs sociaux et privés conventionnés « d'y aller » à nouveau.

## Une offre à développer

### Des règles d'urbanisme à assouplir ou revoir

Les règles d'urbanisme permettent la création d'hôtels touristiques en zone d'activités, mais pas d'hôtels qui serviraient d'habitations transitoires, alors que la proximité d'activités professionnelles serait un atout. Il n'est qu'à voir la difficulté pour des sortants de CHRS de trouver un habitat, à proximité de l'emploi retrouvé en banlieue.

### Construire en quantité de nouveaux hôtels

Un opérateur spécialisé comme le Richemont pourrait immédiatement construire de nouveaux hôtels si un statut existait (ils ont pu le faire par dérogation pour 4 hôtels, dont un réservé aux associations, il y a quelques années).

Des opérateurs HLM, voire privés conventionnés devraient être encouragés (incitations financières – type PLS - et exonérations fiscales comme cela s'est déjà pratiqué par le passé...), en partenariat avec des associations.

### Reprendre et Rénover des hôtels existants

Un autre opérateur spécialisé, la SIPRHEM, a une expérience forte en reprise de fonds de commerce hôteliers avec une utilisation très sociale. Son expérience pourrait servir de base à la mise en œuvre d'un programme de reprise et rénovation d'hôtels insalubres dont la destination sociale de fait serait maintenue.

Il est à noter que les hôtels « tourisme » sont souvent plus faciles à acheter, plus grands et en meilleur état que les hôtels « préfecture ».

Un conventionnement permettrait à des hôteliers privés d'en faire de même. Il s'agirait de pousser les propriétaires des murs à inciter les propriétaires des fonds à rénover ou vendre tout en maintenant la destination sociale des hôtels, par le biais d'incitations ou d'abattements fiscaux.

Il serait souhaitable de pouvoir racheter des SA ou SARL porteuses sans obligation de dissolution.

Il serait aussi souhaitable de pouvoir faire des opérations « tiroir » pour héberger les familles dans un autre hôtel pendant la rénovation de l'hôtel dans lequel elles se trouvent.



## **Fiche 12 : L'amélioration des conditions d'habitat et de logement des gens du voyage sédentarisés**

### **Constat**

La dynamique impulsée par la loi du 5 juillet 2000 relative à « l'habitat et l'accueil des gens du voyage » commence à porter ses fruits. C'est le cas pour le moins en ce qui concerne les schémas départementaux, puisque, à la date du 5 février 2004, la Commission nationale consultative des gens du voyage indique que sur 96 départements, 85 avaient signé un schéma et 4 autres étaient en cours d'approbation. En ce qui concerne les aires d'accueil le constat est plus nuancé. A la date du 30 juin 2002, cette même commission précisait qu'il n'existait que 2700 places répondant aux normes techniques retenues par les décrets d'application de la loi, alors même que les études préalables réalisées par les départements eux-mêmes chiffrent à 38 000 les besoins en places d'aires d'accueil.

Parallèlement, se pose le problème des gens du voyage qui témoignent d'un ancrage territorial tout en maintenant la caravane et souhaiteraient pouvoir disposer d'un terrain privatif à usage permanent (terrains familiaux en location ou en accession). De nombreuses études préalables aux schémas départementaux ont rendu compte de ces besoins qui se détachent de ceux liés à la réalisation d'aires d'accueil, lesquelles restent destinées à un usage limité dans la durée. Confrontés à l'augmentation de ces demandes, les Maires sont partagés entre le respect de leurs obligations juridiques (la réalisation d'aires d'accueil) et l'amélioration des conditions de logement souvent très difficiles des ménages sédentarisés sur leur commune (irrégularité foncière, absence de raccordement aux réseaux d'eau et d'électricité, installation sur des terrains pollués ou dangereux....)

### **Objectifs**

Compte tenu du peu d'aires existantes à ce jour, il paraît judicieux de continuer à soutenir leurs réalisations qui devraient logiquement prolonger les récentes signatures de schémas départementaux.

Pour autant la prise de conscience des mauvaises conditions d'habitat de nombreuses familles et des besoins importants en matière d'ancrage, mériterait d'être encouragée dans les communes où les deux problématiques coexistent. De nombreux maires ont témoigné de leur intention de proposer des solutions adaptées pour les familles sédentarisées sur leur commune, à condition qu'ils puissent être dédouanés de leurs obligations d'aire d'accueil telles que définies par la loi. Ces demandes n'ont pas abouti au motif que la problématique des sédentaires relève d'autres dispositifs (PDALPD, aides d'urgence....). De même, certaines Préfectures et DDE, font, parfois, preuve de tolérance à l'égard de Maires qui seraient disposés à traiter les problèmes des sédentaires en caravane installés sur leur commune. Mais ces situations témoignent d'un réel déséquilibre entre les besoins des ménages d'une part et les obligations juridiques faites aux communes d'autre part.

## **Proposition**

Dans ce contexte, il semblerait judicieux de proposer une solution alternative qui permettrait de maintenir la création d'aires d'accueil tout en soutenant les projets de réalisation de terrains familiaux. Et ainsi de prolonger la dynamique impulsée par la circulaire du 17 décembre 2003 « relative aux terrains familiaux permettant l'installation des caravanes constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs », qui ouvre droit, dans les cas de réalisation de terrains familiaux locatifs par les collectivités locales, aux mêmes financements de l'Etat que ceux destinés aux aires d'accueil.

Il s'agirait pour cela de défalquer de 0,5 place caravane les obligations définies dans le schéma départemental, par place de caravane réalisée en terrain familial à destination des sédentaires

## Fiche 13 : Renforcer l'accompagnement social lié au logement

### Constat

L'accompagnement social lié au logement vise à l'autonomie et à la responsabilisation des personnes. Il est prévu à l'article 6 de la loi du 31 mai 1990 modifié par l'article 36 de la loi du 29 juillet 1998. Il a pour fonction de faciliter la recherche, l'entrée ou le maintien dans le logement, de permettre l'appropriation du logement, d'aider à l'intégration dans l'immeuble, le quartier, la commune, de ménages relevant du PDALPD. Il s'adresse à des ménages et des personnes en situation de mal-logement ou de non logement parmi lesquels : personne sans logement, sortant d'un hébergement d'urgence ou d'un logement temporaire, locataire en difficulté devant quitter son logement, locataire faisant l'objet d'une procédure d'expulsion pour cause d'impayé ou de troubles de voisinage, que le bail ait été ou non résilié, ménage ayant trouvé un logement et s'apprêtant à l'occuper, ménage ayant des difficultés d'intégration dans le logement, propriétaires occupant ou accédant. L'ASLL constitue ainsi un élément essentiel de l'accès et du maintien dans le logement des personnes en difficulté sociale, économique et psychologique.

L'ASLL est financé par les Fonds de solidarité pour le logement sous forme de mesures octroyées à des structures agréées (associations le plus souvent mais également les bailleurs sociaux et parfois les services sociaux des conseils généraux). Les modalités d'instruction et les critères d'octroi des aides sont très différents d'un département à l'autre.

Les principales difficultés sont en général les suivantes :

- Selon les cas, les priorités peuvent être mises plutôt sur la recherche, l'entrée ou le maintien dans le logement. Certaines problématiques sont souvent mal prises en compte : la prévention des expulsions (intervention trop tardive et aléatoire des FSL) ou encore l'accès et le maintien dans le logement des personnes en souffrance psychique. Les risques sur l'AML et la réduction des dotations ALT mettent également en péril la capacité des associations à poursuivre les actions de médiation locative, pourtant indispensables pour favoriser l'accès au logement pérenne des plus fragiles.
- Une instruction des demandes d'ASLL qui peut être longue et administrative, notamment au regard des durées d'accompagnement financées.
- Des mesures d'une durée insuffisante : 3 ou 6 mois, renouvelable ou non, pour régler les situations, ce qui, dans l'état actuel de l'offre de logement accessible pour ces ménages et dans les situations de vie où se trouvent les personnes, s'avère le plus souvent trop court. La durée des mesures a de plus tendance très fortement à se raccourcir.
- Des exigences variables pour la structure prestataire en matière de compétences exigibles des personnes en charge de la médiation locative, d'évaluation des résultats etc.
- Des moyens en général insuffisants pour répondre aux besoins avec deux risques, en cas d'insuffisance : devoir faire des choix dans les ménages concernés ou réduire le financement unitaire de la mesure, les associations étant alors dans l'obligation de confier un nombre important de suivis par travailleur social, ce qui réduit le temps de présence auprès de chaque famille.
- L'incertitude quant aux financements d'une année sur l'autre ne permet pas de programmer des recrutements de bon niveau par les associations en charge de l'ASLL.

- Des difficultés de coordination entre l'ASLL et les autres mesures qui peuvent exister simultanément (spécifiques ou généralistes). La question de la pertinence de ces démarches simultanées se pose de même que celle de la cohérence des modes d'intervention des différents acteurs, travailleurs sociaux et associations. C'est également la lisibilité de ce dispositif par les personnes qui peut être perturbée.

## **Objectifs**

- Garantir la pérennité de l'ASLL dans le cadre de la décentralisation et faire évoluer les modalités de son financement
- Donner aux structures qui accompagnent les ménages pour l'accès et le maintien dans le logement des moyens suffisants.
- Améliorer la coordination entre les différents acteurs impliqués.

## **Propositions**

- S'assurer du fait que dans l'ensemble des départements, l'accompagnement social lié au logement restera l'un des objectifs prioritaires des FSL.
- Quelle que soit l'étape dans un parcours résidentiel ou le statut d'occupation, assurer un accompagnement social adapté aux personnes.
- Sécuriser et renforcer le financement des dispositifs d'accompagnement social et la continuité des activités en favorisant l'articulation des financements : FSL, Etat (aide et action sociale), collectivités locales, CIL (2% accompagnement social)...
- Encourager de nouveaux modes de financements, sur la base de contrats d'objectifs pluriannuels entre les FSL et les opérateurs, comportant une évaluation partenariale des résultats atteints.
- Développer de nouveaux modes d'intervention autour de deux axes : services de veille et dispositifs de gestion de crise. Les dispositifs de veille rendent possible une intervention sociale auprès d'un ménage en cas d'apparition d'une difficulté et ce même quand la mission initiale d'accompagnement social auprès de ce ménage est terminée. Les dispositifs de gestion de crise traitent dans l'urgence les situations de ménages dont le comportement pose d'importants problèmes de voisinage dans un immeuble ou dans un groupe d'habitations. Leur mise en place nécessite du temps et des moyens pour procéder à un travail rapproché et de conviction avec les ménages concernés.
- Encourager les partenariats entre les différents acteurs impliqués, services sociaux, bailleurs sociaux, notamment, ce qui suppose des échanges d'information dans le respect du droit à la vie privée des personnes et de la déontologie des différents professionnels impliqués. Des partenariats avec les services médico-sociaux et sanitaires doivent être mis en place pour répondre aux difficultés médico-psychologiques d'un nombre croissant de ménages et à leur vieillissement.



## Fiche 14 : Mesures de financement, ALT, AML

### Constat

Afin de permettre aux différents organismes opérateurs de l'insertion par le logement d'agir, des dispositifs de financement de leurs prestations ont été mis en place et plus particulièrement l'aide au logement temporaire (ALT) et l'aide à la médiation locative (AML). L'ALT, prévue à l'article L. 851-1 du code de la sécurité sociale, concerne les organismes qui logent à titre temporaire des personnes défavorisées. Grâce à une lecture très souple de sa réglementation, l'ALT a permis, jusqu'en 2003 de répondre aux besoins du terrain : accroissement de la pauvreté, augmentation du nombre de ménages concernés pour lesquels une réponse par le logement temporaire est adapté et tout accroissement des situations d'urgence... C'est, le plus souvent à la demande des DDASS que les organismes ont dérogé à certaines règles et c'est dans cette pratique négociée qu'ont été développées des solutions logement répondant aux besoins réels des personnes sans droits, sans ressources, demandeurs d'asile ou étrangers en attente de régularisation, notamment.

La circulaire du 5 décembre 2003 en durcissant l'application des principes initiaux a remis très fortement en cause les actions des organismes. De plus, les engagements budgétaires de début d'année, tous à la baisse, ont bloqué certaines actions et provoqué une très forte inquiétude sur le prolongement du dispositif.

Alors que plusieurs fédérations avaient demandé, dès 1998, que les dispositions réglementaires évoluent dans le sens d'une adaptation aux besoins, on assiste, au contraire à des restrictions drastiques de la capacité d'intervention des structures : plusieurs milliers de logements et de chambres sont aujourd'hui menacés avec pour conséquence l'éviction immédiate et sans recours des ménages qui les occupent.

L'AML, définie par l'article 40 de la loi du 29 juillet 1998, est une aide forfaitaire par logement attribuée aux associations, CCAS ou UES qui pratiquent la sous-location ou la gestion immobilière de logements destinés à des personnes défavorisées.

L'AML est un dispositif d'Etat, géré par les DDE dans le cadre de conventions triennales. Des avenants annuels précisent le nombre de mesures pour l'année en cours et le montant de chaque mesure est fixé annuellement par décret.

L'AML constitue un soutien indispensable aux structures qui interviennent dans le cadre de la médiation entre l'offre et la demande de logement adapté. Elle a permis, tout particulièrement, de développer les pratiques de gestion locative adaptée, dont les AIVS, qui sans cette aide n'auraient pu compenser les surcoûts dus à la gestion locative adaptée. Une étude menée par l'union régionale Rhône-Alpes de la FAPIL, en 2003, montre que le niveau de financement est cohérent avec ces surcoûts.

Toutefois, plusieurs difficultés font que l'AML n'apporte plus toujours aux structures l'appui qu'elles attendent :

- la lecture des textes d'application n'est pas identique dans chaque département : la mesure peut porter sur un ménage ou sur un logement ; la durée de la mesure peut être de un an ou de trois ans pour un ménage ou pour un logement ; les mesures concernent le stock ou le flux... Ces différences aboutissent à des disparités importantes pour les structures.

- les financements, selon les départements, peuvent être très « chaotiques ». A l'heure actuelle, certaines structures n'ont pas encore reçu les soldes des financements 2002.

- L'avantage attendu des conventions triennales, garantie de fonctionnement sur trois ans, ne s'est pas concrétisé dans les faits, les enveloppes déconcentrées annuellement remettant en cause les prévisions.

Le fonctionnement de l'AML s'avère donc être source d'inquiétudes pour les structures.

De plus, dans le cadre du projet de loi relatif aux responsabilités locales, le financement d'actions définies dans des termes comparables, est prévu dans le cadre du FSL, lequel passerait sous l'unique responsabilité du Conseil général. Quel est donc l'avenir de cette mesure ?

## **Objectifs**

- garantir des modes de financement pérenne pour le logement temporaire et pour la gestion locative adaptée  
stabiliser l'activité des opérateurs pour l'accès et le maintien des personnes dans le logement

## **Propositions**

- ne pas décentraliser l'AML
- sanctuariser les financements de l'ALT et de l'AML
- redéfinir les objectifs de l'ALT et de l'AML en les adaptant aux besoins par la concertation avec les opérateurs, à partir de l'évaluation de leur utilisation jusqu'en 2003
- généraliser les conventions triennales avec des conditions d'une véritable garantie de respect des engagements sur les trois ans

## **Fiche 15 : Suppression de l'évaluation forfaitaire des ressources**

### **Constat**

L'évaluation forfaitaire des ressources a pour objectif de rapprocher les ressources prises en compte pour le calcul des prestations soumises à condition de ressources à celles réellement perçues au moment de l'étude du droit lorsque les ressources de l'année de référence sont nulles ou faibles.

Elle consiste à multiplier par 12 les ressources perçues le mois d'ouverture du droit ou le mois de mai pour le renouvellement.

L'évaluation forfaitaire pose de nombreux problèmes pour ceux ayant des revenus instables ou pour ceux qui bénéficient au niveau fiscal de déductions fiscales non prises en compte par la réglementation des prestations familiales si les ressources font l'objet d'une évaluation forfaitaire (exemple : les apprentis, les ETI)

Elle retarde l'ouverture du droit compte tenu des justificatifs réclamés.

Enfin, elle est peu incitatrice à l'exercice d'une activité professionnelle voire à une meilleure insertion professionnelle.

### **Objectif**

Il s'agit de mettre fin à une procédure complexe, source de nombreuses réclamations de la part des allocataires qui ont le sentiment de faire l'objet d'une injustice.

### **Propositions :**

#### **Abandonner la procédure de l'évaluation forfaitaire des ressources.**

Seules seraient prises en compte les ressources perçues au cours de l'année de référence et le cas échéant de son conjoint ou concubin sur lesquelles seraient effectués un abattement ou une neutralisation en cas de modification de la situation familiale ou professionnelle.

En l'absence de revenus, la base ressources serait dans ce cas égale à zéro sans qu'il soit nécessaire de procéder à une évaluation forfaitaire.

#### **A défaut, pérenniser la non-application de l'évaluation forfaitaire pour les jeunes de moins de 25 ans qui, le mois de référence, ont des revenus inférieurs à un seuil.**

C'est ce dispositif qui prévaut actuellement compte tenu de la suspension de la réforme de l'évaluation forfaitaire pour les jeunes, prévue par les décrets des 27 juin et 2 juillet 2003.

Cette réforme consistait à effectuer une évaluation forfaitaire sur la base de 9 fois le salaire de référence pour les jeunes de moins de 25 ans en situation professionnelle précaire avec éventuellement une révision au bout de 4 mois en cas de baisse de revenus.

Cette mesure est suspendue dans l'attente d'une décision suite au rapport Anciaux.



## Fiche 16 : IGLOO- Les Toits de l'insertion

### Constat

Pour des familles en grande difficulté voire marginalisées... comment concilier l'accès au logement et l'insertion professionnelle ? Depuis cinq ans, c'est le défi des partenaires (associations d'insertion, syndicats, élus, PACT-ARIM, organismes Hlm...) qui se sont engagés dans un projet Igloo (Insertion Globale par le LOGement et l'empLOi).

La démarche : une réponse globale à l'exclusion avec, pour support, le logement. Un projet est basé sur la participation active de personnes en grande difficulté à la construction ou à la réhabilitation de leur futur logement.

Par cette activité, un ou plusieurs membres d'une même famille peuvent se réinscrire dans un parcours d'insertion professionnelle. Igloo n'est pas un financement, c'est une mise en réseau de partenaires qui identifient les projets possibles, partent des besoins de la personne, pour apporter une réponse pragmatique et individualisée.

Les projets sont définis en fonction des besoins de la personne et du contexte : en milieu rural ou urbain, dans des opérations de renouvellement urbain, en accession très sociale, en construction neuve ou en réhabilitation.

Igloo, c'est avant tout une démarche pour permettre à des publics très désocialisés de se construire un projet de vie.

Igloo de 1998 à 2003

- 100 opérations dans toute la France
- 120 familles logées
- 500 personnes bénéficiaires
- 180 personnes dans une démarche de retour à l'emploi

### Objectifs

Faire de la démarche un **véritable outil** au service des plans départementaux d'action pour le Logement des Personnes Défavorisées.

### Propositions

- **Soutien au réseau national** pour la capitalisation, la communication et le soutien au montage de projets locaux par la mise à disposition d'experts.
- Favoriser l'émergence de **plates-formes régionales**.
- Pour des ménages en très grande difficulté, essayer **d'adapter au public les dispositifs** - en particulier dans la cadre du RMA - (souplesse de fonctionnement, dérogation au cas par cas...) et non le contraire.
- Pour des ménages propriétaires de leur logement et en grande difficulté, pouvoir les salarier pour la réhabilitation de leur propre maison (en lien avec l'ANAH et les PACT).

## **Fiche 17 : l'auto - réhabilitation accompagnée, une réponse pour le maintien dans le logement et la dignité des personnes**

### **Constat**

L'auto - réhabilitation accompagnée offre une réponse adaptée pour permettre à des ménages ayant de réelles difficultés de logement et très éloignés de l'emploi de se maintenir dans leur logement, et de retrouver leur dignité sociale, grâce à leur participation à la réalisation des travaux d'amélioration de leur habitat. Ils devraient toujours bénéficier, dans ce cas, d'un accompagnement technique et social assuré par un opérateur de l'insertion par l'habitat, soutenu par les partenaires des politiques d'insertion sociale et d'insertion par l'économique. Cette action agit à trois niveaux. Elle permet aux familles de retrouver des conditions d'habitat décentes ; elle constitue le support de leur mobilisation sociale et la première étape d'un processus d'insertion par l'activité économique (formation qualifiante, contrat de travail). Enfin, elle leur permet de retrouver leur dignité, de faire valoir leurs capacités à faire, et contribue à leur redonner une place dans leur environnement (voisinage, quartier).

Ces actions restent soutenues par certains dispositifs d'action sociale territoriale (Programme départemental d'insertion, contrat de ville, ...) et par les acteurs des politiques de l'insertion par l'emploi, malgré le retrait du bénéfice des aides de l'Anah aux travaux d'auto - réhabilitation, pour des raisons de concurrence « déloyale » potentielle vis-à-vis des entreprises du bâtiment. Pratiquées depuis toujours par les Mouvements associatifs, ces actions constituent des priorités du Mouvement Pact Arim et du réseau des Compagnons Bâisseurs. Depuis quelques années, elles s'inscrivent dans les objectifs de collectifs de soutien à l'émergence et au développement des projets locaux (IGLOO - Insertion Globale par le LOGement et l'emplOi - PADES - Programme Autoproduction et Développement Social), mais restent insuffisamment facilitées. Plus récemment, dans les programmes de lutte contre l'habitat indigne, elles s'avèrent indispensables à la résolution de nombreuses situations particulièrement inacceptables : propriétaires ou locataires à faibles ressources de logements insalubres ou non décents, en milieu rural et en milieu urbain, familles de la communauté des Gens du voyage en voie de sédentarisation. Il y a près de 10 ans, la réalisation de 1000 chantiers par an était possible, aujourd'hui seulement 500 chantiers sont réalisables.

### **Objectifs**

Reconnaître l'auto-réhabilitation accompagnée comme une réponse d'insertion globale, assurant aux personnes l'accès à des conditions d'habitat dignes, et leur permettant de s'inscrire dans un processus d'insertion sociale et économique ;

Ouvrir droit aux aides de l'Anah pour les ménages défavorisés inscrits dans ces démarches ;

Reconnaître l'auto -réhabilitation accompagnée comme une réponse professionnelle, complémentaire et non concurrente de la réhabilitation réalisée par les entreprises du bâtiment, pour des chantiers particuliers ;

Accorder aux opérateurs la légitimité et les moyens nécessaires pour garantir la qualité des actions, aux plans technique et social, pour permettre l'insertion des personnes et leur maintien dans un habitat décent ;

Permettre le développement de cette activité (1500 chantiers en auto -réhabilitation accompagnée par an).

## **Propositions**

Inclure les actions d'auto - réhabilitation accompagnée dans les PDALPD pour traiter les actions de maintien dans le logement (travaux locatifs et de propriétaires occupants, habitat insalubre ou non décent) ;

Rétablir l'accès aux aides de l'ANAH aux propriétaires occupants et aux locataires, lorsque leur participation aux travaux leur permet de retrouver des conditions d'habitat décentes (Modifier le décret du 20 avril 2001 sur la nouvelle réglementation de l'ANAH).

Améliorer les cadres juridiques, réglementaires et financiers favorisant l'insertion économique des personnes dans ce cadre : garantie des droits sociaux, facilitation de l'accès à une démarche qualifiante ou d'insertion par l'activité économique dans le cadre d'un contrat de travail (reconnaître l'auto-réhabilitation accompagnée comme une action d'Adaptation à la Vie Active, permettre l'accès aux contrats de travail aidés dans le cadre de l'insertion par l'activité économique aux occupants des logements auto-réhabilités, accès aux financements correspondants pour les opérateurs agréés non CHRS ;)

Permettre l'accès au prêt Pass-Travaux et aux prêts CAF/MSA pour la réalisation de travaux d'auto -réhabilitation accompagnée, lorsque l'affectation des fonds est contrôlée et encadrée par un opérateur agréé (cahier des charges projeté).

## Fiche 18 : Accroître l'efficacité de la lutte contre les expulsions

### Constat

Le nombre des jugements d'expulsion augmente et leur mise en œuvre avec le concours de la force publique croît encore plus vite, créant des situations dramatiques.

**Plusieurs études, notamment celle de l'ANIL en 2001 et celle pilotée par l'UNIOPSS à la demande du ministère en 2002, ont mis en évidence les difficultés de mise en œuvre du dispositif institué par la loi du 29 juillet 1998 et en particulier :**

- une mauvaise connaissance de la procédure : les acteurs locaux n'en ont le plus souvent qu'une approche partielle et cloisonnée ; les propriétaires privés et les locataires ignorent les aides existantes et beaucoup de ces derniers sont inconnus des travailleurs sociaux
- une insuffisance de coordination et des interventions trop tardives des acteurs : bailleurs, préfetures, travailleurs sociaux, SDAPL, FSL..
- une disparité territoriale dans la mise en œuvre locale du dispositif, liée à la motivation plus ou moins forte des acteurs locaux et à la qualité de leur partenariat
- une disparité entre le parc social et le parc privé : malgré un taux d'impayé plus élevé dans le parc social que dans le parc privé, les expulsions y sont moins nombreuses (les 2/3 des impayés primaires sont dans le parc social tandis que 1/4 seulement des expulsions y sont réalisées).

**En outre il convient de noter les blocages rencontrés pour aider les locataires dont la résiliation du bail a été prononcée : la suppression de l'APL s'oppose à la perspective de résorption de la dette et de retour au bail dans le logement occupé ; le relogement, théoriquement prioritaire dans le cadre du PDALPD, est rarement mis en œuvre dans des délais compatibles avec l'urgence de la situation.**

Il faut également noter le développement d'expulsions qui ne font pas suite à un impayé de loyer mais au congé donné par le propriétaire en vue de la reprise ou de la vente du logement. Le Ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale vient d'annoncer la mise en place d'un moratoire dans le parc social. Ce dispositif d'urgence est positif mais demande à être complété pour assurer sa pérennité et prendre en compte le parc privé

### Objectifs

#### En amont des jugements :

- Favoriser la mise en œuvre des chartes de prévention des expulsions et la mobilisation coordonnée de l'ensemble des acteurs.

#### En aval, pour les ménages dont le bail est résilié et qui manifestent leur bonne foi :

- Mettre en place une procédure permettant le retour au droit commun par la signature d'un nouveau bail dès lors qu'ils ont régularisé leur situation.
- Suspendre la mise en œuvre effective de l'expulsion des ménages en attente de relogement.

### Propositions

#### → Développer la formation et l'information :

- ♦ Améliorer la formation des acteurs locaux
- ♦ Informer les locataires et les bailleurs du parc privé sur les dispositifs de prévention des expulsions

- ♦ Renforcer l'information des locataires en impayés de loyers le plus en amont possible avant l'audience et après jugement, et si nécessaire prévoir, en complément des mesures d'accompagnement social, un appui juridique lors des différentes phases de la procédure d'expulsion.
- **Articuler prévention des expulsions et traitement du surendettement** : les commissions de surendettement doivent donner une priorité au paiement du loyer et des charges, qui doivent être systématiquement pris en compte dans le reste à vivre ; les bailleurs sociaux doivent être représentés dans les commissions et informés en cas de procédure de rétablissement personnel.
  - **Accorder un privilège à la créance des dettes de logement**, en particulier dans le cadre de la procédure de rétablissement personnel. En cas de rétablissement personnel, l'ensemble des dispositifs doivent continuer à jouer leur rôle pour favoriser l'apurement de la dette de logement et le maintien dans les lieux. Les dispositions en vigueur concernant l'indemnisation de l'Etat pour refus de concours de la force publique doivent également s'appliquer.
  - **Transférer aux FSL le pouvoir de décision en matière de maintien des aides au logement (APL et AL)**, ce qui entraîne la suppression des SDAPL.
  - **Systématiser les enquêtes sociales et mettre effectivement en place un accompagnement social des ménages qui le nécessitent.**
  - **Procéder aux modifications législatives nécessaires pour permettre le maintien de l'aide personnelle à des locataires dont le bail a été résilié**, ce maintien devant intervenir dans le cadre d'un examen au cas par cas.
  - **Inscrire dans les chartes de prévention des expulsions l'engagement des bailleurs sociaux de signer un nouveau bail dans un délai raisonnable négocié, lorsque le locataire a réglé sa dette et repris l'intégralité des paiements.** L'intervention à cette étape de la procédure doit être l'un des objectifs des FSL.
  - Suspendre l'octroi du concours de la force publique dans le cas des locataires de bonne foi. **Cette suspension pourrait être obtenue par une simple circulaire attirant l'attention des préfets sur le trouble de l'ordre public qui pourrait résulter de la mise en œuvre de l'expulsion de ménages en difficulté à qui aucune proposition de relogement n'a été faite.**
  - Etudier la faisabilité juridique de la création d'un droit de substitution au bail **pour la collectivité. Il s'agirait de donner à l'Etat ou, par délégation, à une collectivité territoriale (EPCI de préférence) le droit de se porter locataire à partir de la date de résiliation du bail afin de maintenir dans les lieux le locataire juridiquement expulsé pendant le temps nécessaire à la recherche d'un logement mieux adapté.**
  - Lutter contre les pratiques d'expulsion abusives
    - ♦ **Interdire les congés pour vente collectifs**
    - ♦ **Instituer des sanctions pénales en cas de congé pour vente ou pour reprise non respecté et en cas d'expulsion réalisée de façon illégale (expulsion sans jugement ou sans le concours autorisé de la police)**

## Fiche 19 : Améliorer la solvabilisation des ménages par les aides à la personne

### Constat :

- **Des aides au logement qui solvabilisent encore insuffisamment les ménages modestes.** Le loyer pris en compte par le barème est souvent inférieur au loyer effectif, notamment pour les isolés et les petits ménages. Cette situation résulte de la sous-actualisation des barèmes. Accompagnée du recentrage des aides à la personne vers les seuls ménages à très faibles ressources, elle a induit pour de nombreux ménages modestes une augmentation sensible de leur taux d'effort.
- **Les taux d'effort réels des ménages incluant toutes les charges sont très mal pris en compte.** Le montant effectif des charges est aujourd'hui approximativement le double du forfait charges pris en compte par l'APL-AL. Ce décalage va s'accroître avec l'augmentation des services et équipements nécessités notamment par le vieillissement de la population (ascenseurs, motorisation des accès etc.). La situation est particulièrement critique dans les départements d'outre-mer où le forfait charge couvrait en 2002 environ 1/4 des dépenses contre 2/3 en métropole en prenant en compte les charges de chauffage.
- **L'aide à la personne n'est pas encore suffisamment réactive** (bien que cette réactivité se soit améliorée) : délais d'ouverture des droits, délai de carence d'un mois pour les nouveaux bénéficiaires, de deux mois en cas de perte d'emploi se traduisant par une baisse de revenus. Ces délais peuvent créer des situations d'impayés précoces.
- **Le nombre de familles monoparentales augmente ainsi les besoins de logement de parents séparés.** L'APL ne prend pas en compte cette situation, puisque seul le parent ayant à charge, au plan fiscal, les enfants peut bénéficier de l'APL.
- **La suppression de l'APL et de l'AL trop souvent-automatique en cas de résiliation de bail met les ménages concernés en difficulté.** Cette suspension rend dans la plupart des cas impossible la reprise du paiement des loyers et aboutit à l'expulsion effective.

### Objectifs :

- Préserver et améliorer la solvabilisation des ménages par les aides personnelles et prendre en compte la diversité des situations familiales.
- Supprimer les ruptures dans le bénéfice de ces aides.

### Propositions :

1. **Indexer les loyers plafonds des aides personnelles** par référence à l'indice servant à l'indexation des loyers. Cette demande est la plus importante, elle vise à préserver l'efficacité sociale des aides à la personne en locatif et prévenir de nouvelles dégradations.
2. **Revaloriser le forfait représentatif des charges** dans le barème et introduire éventuellement une modulation de ce forfait.

3. **Rétablir l'équité entre métropole et territoire d'outre-mer**, ce qui dans la situation actuelle suppose de multiplier le forfait charge des DOM par 2.5
4. **Supprimer le mois de carence** des aides au logement et **supprimer le seuil minimal de versement des aides**, en prévoyant, pour les ménages concernés, un versement annuel.
5. **Procéder aux modifications législatives nécessaires pour permettre le maintien de l'aide personnelle à des locataires dont le bail a été résilié** (cf. fiche « Accroître l'efficacité de la lutte contre les expulsions »).
6. **Prendre en compte les enfants à charge des parents séparés.**

## Fiche 20 : Conforter le recours pour un logement décent

### Constat

Le rapport de l'Observatoire national sur la pauvreté et l'exclusion de 2004 a confirmé la croissance des difficultés rencontrées par les ménages les plus fragiles pour se loger et la dégradation de leurs conditions d'habitat. En particulier, les hausses de loyers ont été considérables au cours des dernières années, notamment dans le parc privé, quelle que soit sa qualité. Les ménages les plus vulnérables, notamment bénéficiaires de l'allocation logement, sont de plus en plus confrontés à cette situation. Face au développement de ce phénomène, la Loi Solidarité et Renouvellement Urbains a instauré un dispositif agissant sur deux leviers d'action, destinés à freiner l'émergence d'un marché du logement « indigne » alimenté par l'aide au logement et à en limiter les conséquences sur les locataires défavorisés :

- **En cas de non-respect de l'obligation du bailleur de délivrer au locataire un logement décent**, inscrite dans le droit sur les rapports locatifs (Code civil, article 1719 et dans la Loi du 6 juillet 1989, article 6), le locataire peut, en cas de refus d'exécution par le bailleur mis en demeure ou d'impossibilité de mise en conformité, demander en justice la réalisation des travaux ou la réduction du loyer (article 20 – 1 de la loi). Ce recours est ouvert à tous les locataires de locaux à usage d'habitation principale, loués vides ou meublés. Dans le cadre de ces litiges portant sur la décence, les locataires peuvent mandater une association siégeant à la Commission nationale de concertation ou une association de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement, ces associations étant agréées à cette fin.
- **Le logement doit être conforme aux caractéristiques de décence définies par le décret du 30 janvier 2002 pour ouvrir droit à l'allocation logement.** Lorsque la non-conformité du logement est attestée, notamment par un contrôle réalisé par un professionnel à la demande d'une CAF ou d'une CMSA, ces dernières peuvent accorder l'AL aux locataires à titre dérogatoire un délai de 6 mois, porté à 1 an pour les familles logées en hôtel meublé ou en pension de famille. Ces dérogations, accordées pour permettre aux occupants de faire les démarches nécessaires à la réalisation des travaux (demande au bailleur, démarches en justice le cas échéant, ...) peuvent être prorogées pour une durée de 6 mois. Dans tous les cas de non-conformité, le versement en tiers – payant entre les mains du bailleur ne peut avoir lieu.

Fin 2003, la publication des textes nécessaires à l'application du dispositif rendait, en partie, possible sa mise en œuvre, mais ces dispositions ont encore peu d'effets, sauf exception, en l'absence de mobilisation de l'ensemble des acteurs et des moyens d'actions permis par la législation et de compléments législatifs, réglementaires et financiers indispensables à l'effectivité de la mise en œuvre du droit au logement décent.

### Objectifs

Garantir l'effectivité de la législation mise en place par la Loi SRU pour faire valoir le droit à un logement décent. L'accès au droit par la mise en œuvre effective de ce dispositif, l'exercice des recours et sanctions créés, et des médiations nécessaires doivent permettre le maintien des locataires dans des conditions d'habitat décentes, et limiter le marché de l'habitat indigne :

- Permettre à tous, et surtout aux personnes dont la situation est la plus précaire, de faire valoir leurs droits, en mandatant une association pour les défendre.
- Permettre la conciliation dans les Commissions départementales de Conciliation
- Accroître les moyens d'action au plan réglementaire, technique et financier pour agir avec les personnes dans le cadre d'une médiation, voire d'un accompagnement dans toutes les démarches et pour agir sur le bâti (diagnostic, assistance à maîtrise d'ouvrage, financement des travaux...)



- Rendre opératoire la réglementation en précisant les modalités d'organisation du contrôle des logements, préalable à l'ouverture des droits à l'AL.

## **Propositions**

- Clarifier les conditions d'agrément et la consistance des agréments auquel renvoie l'article 187-4° de la loi SRU pour permettre d'une part aux associations siégeant à la CNC et, d'autre part aux associations de défense des personnes en situation d'exclusion, de représenter les locataires en justice pour la contestation de la décence.
- Par cohérence, élargir la possibilité donnée aux occupants de parcs aux statuts précaires (meublés, travailleurs saisonniers) de se faire représenter par des associations agréées à cette fin pour tout litige locatif.
- Élargir les compétences des Commissions Départementales de Conciliation aux litiges relatifs au à la décence des logements.
- Augmenter les moyens de financement permettant la connaissance des situations (signalements, plaintes, traitement d'enquête), leur porter à connaissance, et garantir les moyens d'assurer les actions de médiation, d'accompagnement social ou juridique, nécessaires à la bonne fin des actions;
- Prévoir les procédures et les financements nécessaires à l'organisation des mesures de contrôle des logements pour l'ouverture des droits à l'AL (et aux aides à l'accès et au maintien des FSL)
- Actualiser et redéfinir les caractéristiques des prêts légaux à l'amélioration de l'habitat accordés par les CAF et les CMSA pour réaliser des travaux de mise en conformité aux caractéristiques de décence, en les rendant éligibles à l'allocation logement en augmentant leur montant et leur durée (voir fiche sur le prêt légal à l'amélioration de l'habitat) ;
- Promouvoir une campagne d'information du public par tous les organismes et associations d'aide au logement et publier et diffuser un guide d'auto-évaluation de la décence du logement.

## Fiche 21 : Le prêt légal à l'amélioration de l'habitat

### Constat

- Les CAF et les CMSA peuvent accorder à leurs allocataires des prêts destinés à l'amélioration de l'habitat afin de leur permettre de réaliser des travaux d'aménagement ou de réparation comportant une amélioration des conditions de logement (ex : installation de chauffage, de sanitaire, mise en état d'habitabilités des pièces...).
- Ces prêts, financés sur le fonds national des prestations familiales, sont accordés, sans conditions de ressources, aux allocataires, bénéficiaires de prestations familiales, propriétaires ou locataires.
- Son montant est actuellement de 1067 € L'absence de réévaluation depuis 1974, malgré de multiples interventions et propositions de la CNAF, limite aujourd'hui son efficacité sociale alors qu'il constitue un outil d'intervention pertinent :
  - pour aider les familles à réaliser des travaux d'amélioration évitant la dégradation du logement ;
  - pour permettre la réouverture du droit aux allocations de logement après réalisation de travaux dans un logement non décent ;
  - pour les propriétaires occupants à faibles ressources concernés par les dispositions de la loi SRU et le décret « logement décent ».

### Objectifs

Réaménager le prêt à l'amélioration de l'habitat afin qu'il puisse être mieux utilisé et plus efficace pour la réalisation de travaux nécessaires à la remise aux normes dans le cadre des dispositions de la loi SRU et le décret « logement décent »

### Propositions

- Etendre le bénéfice de ce prêt à tous les allocataires ayant au moins un enfant à charge, y compris s'ils ne bénéficient pas d'une prestation familiale au sens strict (c'est-à-dire bénéficiaires de l'APL, ALS, RMI, AAH avec un enfant) ;
- Introduire une condition de ressources pour l'ouverture de droit ;
- Réévaluation de son montant sur la base des revalorisations annuelles des prestations familiales (BMAF) intervenues depuis 1974. Soit un montant de 4270 €maximum.
- Indexer la revalorisation annuelle, après la remise à niveau du montant, en fonction de la BMAF, comme toute prestation familiale.
- Adapter les autres modalités d'attribution (nombre de mensualités de remboursement, suppression du taux d'intérêt à 1 % et du différé de remboursement...).

## Fiche 22 : Réglementation technique et maîtrise des coûts du logement

### Constat

La question du droit au logement est inséparable de celle du prix du logement, qui constitue un poste de dépense parfois insupportable, compte tenu notamment de la solvabilisation imparfaite des aides à la personne. Or au-delà des aspects liés au marché – coût du foncier, coûts de construction - le logement est le support de nombreuses règles à caractère technique qui pèsent sur les prix, à travers le loyer ou les charges récupérables, et rendent plus difficile la production d'une offre abordable pour les ménages modestes ou défavorisés.

Il apparaît que des dispositions à caractère technique soient d'autant plus facilement adoptées qu'elles semblent s'adresser à des maîtres d'ouvrage que le pouvoir législatif et l'opinion publique considèrent solvables sans limites, alors que bien évidemment que ce soit via le prix de vente, le loyer ou les charges récupérables, c'est l'utilisateur final qui en supporte le coût. Certes il est bénéficiaire d'une partie du service rendu par cette réglementation, mais d'une partie seulement, le reste bénéficiant à la collectivité.

Dès lors qu'il est hors de question d'envisager un logement à deux vitesses, il convient d'être vigilant quant aux coûts induits par ces réglementations sur l'ensemble de la production.

### Deux sources principales à cette réglementation :

**Les lois et règlements** décidés par le Parlement et le Gouvernement. Si ceux-ci sont établis dans le cadre d'un contrôle démocratique qui les légitime, ils n'échappent pas pour autant aux risques de superposition, d'incohérences facteurs de coûts, de réaction à une actualité médiatique. Si, prises isolément, ces règles répondent à des attentes légitimes (sécurité, santé, accessibilité, confort, protection de l'environnement etc), leur accumulation et leur juxtaposition n'en est pas moins facteur de coûts qui convergent sur les conditions de mise en œuvre, la conception des bâtiments ou leur gestion, et finalement sur la quittance de l'habitant. Les règles techniques sont peu harmonisées entre elles, quant elles ne sont pas contradictoires, par exemple entre incendie, handicap et accessibilité ; entre thermique, acoustique, ventilation, sismique...D'autant que différents ministères produisent des morceaux de réglementation sur le même sujet : Logement, Santé, Environnement, Intérieur...

Il n'est pas certain que le Parlement qui adopte les lois ait une vue précise de leur effet, direct ou via les décrets d'application, sur le coût final pour l'utilisateur. Il est en outre fréquent que des lois et règlements créent des dispositifs... qui existent déjà, sous un libellé différent. D'autant que la perte de culture technique (ou le désintérêt) des politiques rend difficile leur contrôle sur ces textes. L'examen superficiel d'une année de JO « Lois et règlements » montre que l'habitat est le réceptacle de très nombreuses dispositions nouvelles qui pèsent sur le logement.

**Les normes, principalement européennes**, dont le processus d'élaboration et d'adoption fait l'objet d'un grave déficit de contrôle politique, sont un facteur de coût très préoccupant. S'il ne s'agit pas de remettre en cause le principe de cette normalisation, force est de constater

qu'elle est, pour des raisons historiques (faciliter la libre circulation des biens) et pratiques (la norme repose sur les moyens financiers et humains des professionnels volontaires), élaborée sous le contrôle principal du secteur marchand. Dans ce système, la tentation est grande de susciter une élévation des normes favorisant la vente de nouveaux équipements, exigeant l'intervention de nouveaux consultants et bureaux d'études etc.: ainsi la norme électrique obligatoire C.15-100, a été récemment modifiée, pour y ajouter de nombreux éléments de confort, alors que seule la sécurité devrait justifier son caractère obligatoire. Cette tendance naturelle des acteurs du secteur marchand ne connaît guère de contre-pouvoirs, les maîtres d'ouvrage, représentants des habitants et administrations ne pouvant suivre toutes ces normes. Pour la seule directive produits de construction, il y a 15 00 Normes à suivre, et la participation –d'ailleurs payante- suppose la présence active de personnes compétentes techniquement. Quant au Parlement, il est exclu du processus malgré les conséquences juridiques (notamment pénales) de ces normes.

L'exemple le plus récent et grave de futurs surcoûts indus est constitué par la très prochaine spécification technique européenne dite « prévention de la malveillance par l'urbanisme et la conception de bâtiments ». Ce dispositif imposera (de manière dite volontaire, mais qui peut douter que les surprimes ou les refus d'assurances aidant, cela deviendra une obligation de fait ?) des équipements de sécurité proportionnels au caractère social des habitations (les problèmes sociaux étant assimilés à la délinquance) ou induits par le statut locatif, lui même coté comme facteur de risque. Il imposera des dispositifs de surveillance humaine au-delà des gardiens d'immeubles. L'opposition exprimée par le Conseil National de l'habitat à ce projet (rapport du 16/12/2003) a été simplement ignorée et le texte devrait être adopté au niveau européen pendant l'été. Le surcoût sur les loyers et les charges n'en a pas été calculé –ce n'est en aucune manière le souci de ses auteurs- mais il devrait être d'autant plus important que les habitants concernés sont modestes. Au demeurant, au delà du problème du coût, ce dispositif fondé sur la séparation des groupes sociaux constituera un obstacle supplémentaire au droit au logement et au « vivre ensemble ».

## **Objectifs**

Il s'agit à la fois d'éviter l'inflation de règles techniques et de normes qui aggravent le coût du loyer ou des charges, en veillant à comparer leur utilité avec leur coût. Toute action nouvelle proposée doit prendre en compte la nécessité (absence de dispositif existant qu'il suffirait d'appliquer), l'efficacité des mesures envisagées, et les coûts induits qui seront supportés par les usagers, acquéreurs ou locataires.

Au delà, il s'agit de revisiter, aux niveaux national et européen, l'ensemble du corps de règles techniques et de normes pour l'élaguer de toutes celles dont l'utilité ne justifie pas, ou ne justifie plus le coût. Il convient de simplifier les règles pour limiter les coûts d'études et éviter la segmentation des responsabilités qui aboutit à une superposition d'acteurs

## **Propositions**

- **Pour les lois et règlements** : l'étude d'impact doit être systématique et comporter une évaluation des conséquences en termes de coût pour l'habitant. Elle doit être rendue publique pour faciliter le débat.

- **Pour les normes :** comme l'a demandé le CNH, le gouvernement français doit demander un contrôle politique sur la décision de lancement des normes et leur adoption, afin de rééquilibrer le poids du secteur marchand par la prise en compte de critères d'intérêt général.
- **Sur l'ensemble du corpus de règles et normes techniques :** entreprendre une révision d'ensemble, l'élimination des règles obsolètes, favoriser une approche en termes de valeur d'usage etc.

## III ANNEXES

### Garantie des Risques Locatifs

#### Résumé du rapport d'étape du groupe de travail du CNH

##### Constat

Plusieurs **dispositifs** concourent à garantir le risque locatif :

- les **aides personnelles au logement**, véritable « **colonne vertébrale** » d'un système de solvabilisation et de prévention des risques locatifs ;
- les aides et actions financées par les **FSL** (aides pour l'accès et le maintien dans le logement sous formes de prêts, subventions cautionnement / Accompagnement Social Lié au Logement) ;
- les aides du 1 % [**Loca-pass** (avance remboursable du dépôt de garantie / prise en charge de 18 mois d'impayés de loyers et de charges au cours des 3 premières années de location) aides aux salariés en difficulté] ;
- les **assurances** pour impayés de loyers et de charges, les dégradations voire la prise en charge des frais de contentieux ;
- l'**accompagnement social** et la **médiation** (sous-location par exemple) exercés par les associations d'insertion.

Les constats suivants en termes d'insuffisance des dispositifs et d'insuffisante articulation entre eux peuvent être faits :

- amoindrissement du pouvoir **solvabilisateur** des aides au logement entraînant une augmentation du taux d'effort des ménages pouvant générer des impayés,
- insuffisance des **financements** des **FSL**, **inégalités** territoriales et lenteur des procédures engendrant un **manque de réactivité**,
- accessibilité du **Loca-pass** réservé à une partie seulement de la population, limité aux 3 premières années de location ;
- des **assurances** engendrant une sélection des locataires à l'entrée dans les lieux et une « rigidification » de la procédure de prévention des expulsions ;
- échec du dispositif de **prévention des expulsions** en raison notamment de l'insuffisante coordination des acteurs, des dispositifs sociaux entre eux et avec la procédure d'expulsion.

##### Objectifs

- **Consolider** l'existant en l'améliorant ;
- mieux organiser l'**articulation** des dispositifs et des acteurs dans une logique de **complémentarité**, pour obtenir un système de « Garantie des risques locatifs » qui s'inscrive dans la durée et adapté aux situations diverses ;
- renforcer la logique **préventive**.

##### Principales propositions

- 1) **Renforcer la solvabilisation des aides personnelles au logement, en tant que colonne vertébrale du dispositif global de garantie des risques locatifs**
  - ouverture du droit aux aides dès le premier mois de location,
  - indexation des loyers-plafonds sur l'indice ICC,
  - revalorisation des aides annuellement au 1<sup>er</sup> janvier,
  - majoration du forfait charges en fonction des revenus,

- augmentation des loyers-plafonds,
- paiement de l'aide dont le montant mensuel est inférieur à 24 € par versement unique annuel,
- prise en compte des enfants à charge pour chaque parent en cas de séparation et de garde alternée,
- ouverture de l'ALT aux demandeurs d'asile,
- systématiser le versement des aides personnelles au logement en **tiers payant**,
- suppression de l'évaluation forfaitaire des ressources.

## 2) Etendre et renforcer le Loca-pass

- **extension** du bénéfice du Loca-pass sous ses deux formes aux catégories actuellement exclues : salariés du monde agricole, étudiants non salariés et non boursiers, fonctionnaires non couverts ;
- **renforcement** en portant la garantie de 18 mois sur une période de 6 ans au lieu de 3 ans actuellement.

⇒ Financement : secteurs professionnels concernés, participation des employeurs...

## 3) Préserver et améliorer l'efficacité du FSL

- Etablir le niveau de transfert des financements de l'Etat vers les Conseils généraux en tenant compte des nouvelles charges des FSL (impayés eau, énergie, téléphone, AML) ;
- inscrire dans la loi les modalités de fixation de **seuils minimums** de **financement** des FSL par les Conseils généraux ;
- garantir la pérennité du financement par les Conseils généraux ;
- rendre obligatoire le financement de l'AML par les FSL ;
- avant décentralisation des FSL, audit permettant de cibler les dysfonctionnements et d'élaborer des propositions d'amélioration des procédures.

## 4) Améliorer le dispositif de prévention des expulsions

- renforcer l'**accompagnement social** des ménages confrontés à une situation d'impayé de loyers ;
- renforcer les **financements** de l'accompagnement social par le développement de logiques de dotations et d'articulation entre les différentes sources de financement (FSL, dotations CHRS, aides sociales des Conseils généraux...) ;
- développer les formes de **partenariat** existantes entre **services sociaux** (des conseils généraux, des caisses de MSA, des associations d'insertions...) et **bailleurs** publics et privés ;
- transférer les attributions des **SDAPL** aux **FSL** avec transfert de financements ;
- collaboration entre les **commissions de surendettement** et les **FSL** ;
- donner aux dettes de loyers le caractère de dettes privilégiées ;
- prendre en compte systématiquement le **loyer** et les **charges** dans le calcul du **reste à vivre** effectué par les commissions de surendettement ;
- pérenniser le dispositif contenu dans la circulaire co-signée par le Ministère de la cohésion sociale et l'USH par une disposition législative et réglementaire.

## 5) Contribuer au développement du parc locatif conventionné

Création d'un fonds de garantie pour la couverture des impayés et dégradations.

⇒ Financement : contribution des propriétaires de logements conventionnés à un taux inférieur à celui de la CRL (Contribution sur les Revenus Locatifs) et suppression de la CRL sur les logements de ce parc.

## 6) Schéma d'articulation des dispositifs

| Durées                                     | Parc locatif social public  |                              | Parc locatif privé   |   | Parc locatif privé conventionné |  |
|--|---|------------------------------|--|---|---------------------------------|--|
|  | 1 <sup>ère</sup> possibilité  | 2 <sup>ème</sup> possibilité | 1 <sup>ère</sup> possibilité   | 2 <sup>ème</sup> possibilité                              |                                 |  |
| 6 premières années de location             | Loca-pass<br>↓<br><i>18 mois de prise en charge impayés de loyers et de charges</i> | FSL                          | Loca-pass<br>↓<br><i>18 mois de prise en charge impayés de loyers et de charges</i>    | Assurance<br>↓<br><i>Prise en charge des dégradations</i> | FSL                             | Loca-pass ou FSL<br>↓<br><i>18 mois de prise en charge impayés de loyers et de charges</i><br><br>Fonds de garantie<br>↓<br><i>Couverture des dégradations</i> |
| Au-delà des 6 premières années de location | FSL   |                              | Assurance<br>↓<br><i>Prise en charge impayés de loyers, de charges et dégradations</i> |   |                                 | Fonds de garantie<br>↓<br><i>Couverture des impayés de loyers, de charges et des dégradations</i>  |
| Toute la durée de la location              | Aides Personnelles au logement<br>(En tiers payant)                                 |                              |  |   |                                 |  |

Articulation/complémentarité entre aides FSL et Loca-pass par convention entre CIL et Conseils généraux.



## PROPOSITIONS DE DIFFERENTS RAPPORTS

### COMMENTAIRE

Les fiches qui suivent constituent une compilation, aussi exhaustive que possible, des propositions ou pistes d'amélioration contenues dans différents rapports :

- les rapports 2001, 2002 et 2004 de la FONDATION ABBE PIERRE<sup>1</sup> sur « L'état du mal logement en France »,
- Le bilan associatif de la politique de lutte contre les exclusions, établi en Novembre 2002 par le Groupe associatif « ALERTE »,
- le rapport « Droit au Logement : construire la responsabilité » de Novembre 2003 du HAUT COMITE POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES,
- le rapport établi par Mme PRUD'HOMME, adopté en Janvier 2004 par le CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL,
- le rapport de synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 Juillet 1998, établi en mai 2004 par l'INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES.

Cette compilation a pour objet de servir de toile de fond et d'aide mémoire rétroactif pour mettre en perspective, par rapport au passé récent, les propositions qui vont être présentées par le Groupe « Logement » dans le cadre des « Assises du Logement » et de la Conférence Nationale de lutte contre les exclusions.

La méthode de présentation retenue – résumé rapide et regroupement des propositions par grands thèmes – se veut un outil de travail pour mettre en regard les différentes approches de ces rapports et en faire ressortir les convergences. Par nature elle n'évite pas une certaine répétition et en rend la lecture un peu fastidieuse ; de plus, les regroupements choisis ont forcément un caractère réducteur et simpliste.

Le thème de la délégation des responsabilités en matière de logement et celui du droit au logement opposable, n'ont pas été traités dans ce récapitulatif, parce que les propositions qui vont venir du groupe de travail seront évidemment bien plus précises et actuelles. Ils sont cependant sommairement abordés dans la fiche « Dimension territoriale, observation, connaissance, organisation ».

-

---

<sup>1</sup> La numérotation passe directement de 2002 à 2004 par suite d'un changement du mode de datation des rapports

## SOLVABILISATION DES OCCUPANTS

:

### **I – AIDES A LA PERSONNE**

#### 1° APL, AL

##### FAP:

- 2001 : \*L'Etat garant des aides personnelles (idem 2002) \*redéfinir le mode d'aide aux charges locatives
- 2002 : \*Actualisation annuelle indexée sur l'indice des loyers, suppression du mois de carence, prise en compte du coût réel des charges et de leur évolution. \*Maintenir la correspondance entre le loyer PLUS et le loyer plafond de l'APL.

##### CES :

- Faire évoluer les prestations pour les parents séparés (gardes d'enfants) ;
- Rétablir la prime de déménagement pour les étudiants, apprentis, personnes en formation en alternance et les saisonniers ;
- acter le 15 Mai et appliquer le 1<sup>er</sup> Juillet de chaque année l'actualisation des aides ; indexer les ressources sur l'indice des prix , le loyer-plafond sur l'évolution des loyers ou des prix (le plus favorable pour les ménages), le forfait-charges sur un panel de référence, transparent et incontestable ;
- supprimer le délai de carence ;
- supprimer l'évaluation forfaitaire des ressources ;
- maintenir l'APL après résiliation du bail si plan d'apurement.

##### ALERTE :

- amélioration de la réactivité et du pouvoir solvabilisateur des aides ; sécurisation des risques locatifs par un système de garantie des dettes locatives, apportant une couverture renforcée des dégradations (qui pourrait se substituer au dépôt de garantie) et une garantie des loyers et charges impayés pendant le premier bail

#### 2° ALT

- FAP 2004 : Modifier la circulaire du 5/12/03 ()
- CES : réviser le barème en fonction de la taille des familles
- HAUT COMITE : aide non transférable
- 

#### 3° AGLS

- ALERTE augmenter son montant

-

-

#### 4 CLU

- FAP 2001 : \*avancer vers la CLU
- HAUT COMITE : \*garantir le pouvoir solvabilisateur des aides à la personne ;  
\*harmoniser et développer les systèmes de garantie
- CES : \*faire déboucher la réflexion sur des mesures concrètes permettant l'accès et le maintien dans le logement pour tous.
- ALERTE : \*mettre en place le projet du CNH de couverture logement universelle

## FONDS DE SOLIDARITE LOGEMENT – PREVENTION DES EXPULSIONS

### FAP :

- instaurer le principe de précaution au cœur du droit (2002)
- prévention des expulsions insuffisamment appliquée (2004)

### HAUT COMITE :

- en cas de décision judiciaire d'expulsion, donner à la collectivité responsable (cf. fiche décentralisation) un droit de substitution au locataire défaillant, lui permettant de reprendre à son compte, pour une durée limitée, le bail résilié, et de maintenir ainsi le locataire en tant qu'occupant précaire en attendant une offre de relogement adapté.
- Dans le parc social et conventionné, donner aux dettes de logement le statut de créances privilégiées (dans les situations de surendettement).

### UNIOPSS/DGUHC/FAPIL/ANIL (RAPPORT Mai 2002)

- *assurer une meilleure efficacité des SDAPL* : \*garantir leurs moyens ;\*réorganiser leur travail
- *mieux articuler les interventions du FSL au dispositif de prévention des expulsions* : \*vérifier ou engager, si elle n'est pas déjà en cours, la procédure de saisine du FSL dès la réception de l'assignation, et s'assurer que la décision du FSL interviendra avant l'audience ; \*prévoir la contribution des FSL aux enquêtes sociales et s'assurer de l'éventuel accompagnement social lié au logement en cas de nécessité ; \*améliorer l'articulation du FSL avec les autres dispositifs d'aide.
- *Garantir la réalisation de toutes les enquêtes sociales, mieux définir leur contenu et améliorer le suivi social des ménages* : \*garantir la réalisation en confiant cette mission, si besoin, aux associations et mieux définir leur contenu ; \*assurer le suivi des ménages avant et après l'audience.
- *Impliquer davantage le bailleur dans la recherche de solutions adaptées* : \*inciter à la signature d'un bail rétroactif quand la dette est apurée.
- *Renforcer le rôle pivot du préfet pour garantir la continuité de l'action publique* : \*désigner un coordinateur prévention des expulsions au niveau du département ; \*systématiser la mise en place d'une commission de prévention des expulsions pour rechercher des solutions adaptées et apporter une aide à la décision du préfet pour l'octroi ou le refus de la force publique ; \*garantir une offre d'hébergement pour mes ménages expulsés.
- *Développer les actions d'information sur le logement et l'animation des chartes de prévention* : \*améliorer la connaissance statistique au niveau national ; \*animation des chartes de prévention ; \*développement des ADIL là où elles n'existent pas ; \*formation des acteurs locaux ; \*permanences de proximité pour l'information des ménages.

### CES :

- maintenir le versement de l'APL quand il y a plan d'apurement
  - améliorer l'efficacité des aides CAF à l'habitat.
- Au-delà de ces propositions, le rapport pointe :
- Manque de moyens des SDAPL

- Problème de la coordination de la SDAPL avec la commission de surendettement (à laquelle ne participent pas les représentants des bailleurs)
- Rôle novateur et succès du LOCAPASS ;
- Intérêt du MOBILIPASS.

IGAS :

- sur les FSL : rôle positif, mais constat du manque de réactivité et d'une frilosité excessive des gestionnaires des FSL
- Sur la prévention des expulsions, fait le constat des réelles difficultés (qui rejoignent les diagnostics précédents) et identifie les « maillons faibles » de la procédure ; mais conclusion que l'ensemble des propositions contenues dans le PNLE :
  - o élaboration d'un cahier des charges de l'enquête sociale,
  - o élaboration d'un guide à l'usage des travailleurs sociaux,
  - o développement de mesures d'accompagnement social pour les ménages en situation d'expulsion qui le nécessitent,
  - o amélioration de la connaissance des expulsions,
 « apparaissent insuffisantes au regard de l'ampleur des dysfonctionnements constatés ».

ALERTE :

- traitement rapide et efficace de l'impayé et maintien des aides personnelles après résiliation du bail, jusqu'au départ effectif de l'occupant ou jusqu'à la signature d'un nouveau bail en cas de reprise de paiement du loyer.

## **MIXITE SOCIALE ET RENOUVELLEMENT URBAIN**

### **FAP :**

- Loi SRU : maintenir les 20% (2002)  
Loi insuffisamment appliquée (2004)
- le programme de renouvellement urbain exige en parallèle un programme de constructions bien réparties et de qualité (2002)
- les quartiers les plus en difficulté doivent faire l'objet d'un programme de développement social renforcé en cohérence avec la politique de rénovation urbaine (2002)

### **CES :**

- créer des indicateurs de la mixité sociale (pour quantifier, fixer des objectifs)
- respect de la mixité sociale dans les PLH

### **HAUT COMITE :**

- doter l'EPCI d'un outil fiscal propre pour financer la mixité sociale, un impôt spécifique, directement prélevé par l'EPCI délégataire du droit au logement, dont l'EPCI aie la maîtrise du barème (trtransfert des droits de mutation).

### **ALERTE :**

- reconstruction de logements locatifs sociaux en nombre équivalent aux démolitions, et répondant aux besoins dans le souci de la mixité sociale,
-

## DIMENSION TERRITORIALE, OBSERVATION, CONNAISSANCE, ORGANISATION

### I –OBSERVATION, CONNAISSANCE

CES : - Créer un observatoire national pour agréger les données des instances locales (dans le cadre du service public du logement)

FAP :

- Créer un observatoire permanent dans les CESR et des rapports périodiques (2001)
- Définir un schéma régional de politique de réserve foncière (2001)30
- renforcer la fonction d'observatoires locaux (2002)
- garantir le rôle de l'Etat dans les politiques locales , en particulier vis à vis de la solidarité dans les territoires.

HAUT COMITE :

- généraliser la mise en place d'observatoires locaux de l'habitat dans tous les EPCI

ALERTE :

- création d'un observatoire des logements vacants

### OBSERVATOIRE DE LA PAUVRETE ET DE L'EXCLUSION SOCIALE

- développer une meilleure connaissance des procédures d'expulsion ;
- créer une nomenclature générale des conditions de logement « permettant d'intégrer les différentes formes de privation du logement dans un continuum de conditions d'habitation, évitant ainsi de construire une catégorie isolée des autres car (il est acquis qu'il n'y a pas de dichotomie entre la situation des sans-abri/non sans-abri ».

### II – ORGANISATION

FAP (2001) :

- coordonner (=mission de service public) les instances en charge de l'accès au logement (à l'instar de l'ANPE) voir fiche « accès au logement » ;

CES : *MISE EN PLACE D'UN SERVICE PUBLIC DE L'HABITAT*

A l'échelon national et local.

HAUT COMITE :

Règle générale : l'Etat responsable du droit au logement (garant et solidarité nationale) ; le droit au logement est obligatoirement délégué aux EPCI, autorité responsable (en l'absence d'EPCI, l'Etat assume directement). En Ile de France, la délégation doit aller à la Région. La délégation est assortie d'une obligation de résultat.

- EPCI doté d'un outil de fiscalité propre (cf fiche mixité)
- EPCI intervient dans les attributions (cf. fiche attributions)
- EPCI libre pour contracter avec les propriétaires privés (cf ; fiche mixité)
- EPCI dépositaire du droit de réquisition.
- EPCI dépositaire d'un droit de substitution (cf fiche accès au logement) ;

## ACCROITRE L'OFFRE LOCATIVE DIVERSIFIEE

### A – OFFRE NOUVELLE

#### FAP : 2001 :

- produire 70 000 logements sociaux dès 2002, 8 000 PLAI pour 2002
- refinancement des PLA (cf. système Droit de Cité)
- acquisition de logements privés par les O. HLM
- développement des pensions de famille
- pertinence du PLAI

#### 2002 :

- 80 000 PLUS/PLAI/an hors démolition et vente (idem rapport 2004)
- pour les PLA 1977-2001 (1 million) : blocage des loyers

#### 2004 :

- prudence sur la vente HLM

#### CES :

- dégager une offre foncière suffisante : créer un E.P. Foncier dans chaque région ou département alimenté par la taxe SRU, et faciliter la création de ZAC.
- Construire 320 000 logements/an, dont 120 000 sociaux (dont 40 000 pour compenser les démolitions) et accroître le budget du logement
- Accroître l'offre d'hébergement pour les plus démunis
- Accroître l'offre en logement intermédiaire
- Prudence et réserves sur la vente HLM

#### HAUT COMITE :

- inscrire dans une loi de programmation un renforcement de l'effort de l'Etat en faveur du logement social (par référence à la loi de programmation sur la ville)
- Donner à l'EPCI toute liberté de contracter avec des bailleurs privés : subventions non nécessairement liées à des travaux, apport de garanties, adaptation des niveaux de loyers...) (cf. fiche « parc privé »)..

#### ALERTE :

- créer une offre de 200 000 logements sociaux/an par : \*la construction de 100 000 logements sociaux neufs/an ; \*la réservation de 100 000 attributions/an réservées au relogement des ménages modestes, auquel devraient contribuer les accords collectifs (cf. fiche « attributions »).
- refinancement des programmes PLA
- création du conventionnement de solidarité pour les bailleurs de 5 logements et plus avec un dispositif fiscal incitatif (= mobilisation de 50 000 logements locatifs privés/an) (cf. fiche « parc privé »).
- développement des démarches IGLOO
- production de pensions de familles pour les personnes souffrant d'isolement
- poursuite de la modernisation de l'offre immobilière des CHRS



## **B – REHABILITATION**

*CES :*

- réhabiliter l'habitat ancien dans les bourgs ruraux
- accroître les moyens de l'ANAH pour : 1) remise sur le marché de logements vacants, 2) développement du conventionnement (en simplifiant les procédures)
- pérenniser la TVA à 5,5% en réhabilitation

## **C – ACCESSION**

*CES :*

- demande de 25 000 PTZ supplémentaires
- baisse ou suppression du % de travaux
- allongement du différé de prêt à 18 ans pour les revenus inférieurs à 1,6 SMIC et à 17 ans pour 2 SMIC
- contreparties sociales dans le De Robien
- poursuivre la PATS en complément d'un PTZ et du PASS + sécurisation
- poursuivre la baisse des droits de mutation

## PARC PRIVE

### CES :

- instituer la neutralité fiscale entre l'investissement mobilier et l'immobilier
- encourager l'investissement locatif privé
- affecter la CRL au logement conventionné ANAH et à la future CLU

### FAP :

- doublement des logements conventionnés ANAH + suivi des populations (2001) pour créer 20 000 logements conventionnés
- création d'une promotion privée à vocation sociale (cf. SCI solidaires) par UESL, Mutuelles, Caisses de retraite (2001)
- 20 000 conventionnements privés/an (2002, 2004)
- intégrer les 300 000 logements loi de 48 au conventionnement (2002, 2004)
- instaurer un « conventionnement de solidarité » (2004)
- conditionner toute aide ou incitation fiscale à des contre-parties proportionnées à l'objectif social (ressources et loyers) (2004)

### HAUT COMITE :

- EPCI libre pour contracter avec les propriétaires privés pour développer l'offre (subventions même sans travaux, adaptation des niveaux de loyers, etc...) (cf. fiche « offre locative »).

### ALERTE :

- instaurer le conventionnement de solidarité par un dispositif fiscal incitatif pour les bailleurs de 5 logements et plus à raison d'un logement sur 5 (cf. fiche offre locative diversifiée).

## PRISE EN COMPTE DE CATEGORIES PARTICULIERES

### CES :

- développer l'offre pour les catégories particulières : *\*logement multigénérationnel*, (viager « reverse mortgage »), *\*pour les jeunes*: CLAJJ, *\*pour les handicapés*: application de normes adaptées dans l'existant si financements publics
- faciliter la mobilité : rétablir la prime de déménagement pour les étudiants, apprentis, personnes en formation en alternance et les saisonniers (cf. fiche « solvabilisation des occupants »)
- prendre en compte les gardes alternées (idem fiche « solvabilisation »).

### FAP (2001) :

- instaurer les programmes d'intervention thématiques pour des politiques territoriales de lutte contre le mal-logement : *\*tziganes en voie de sédentarisation*, *\*grandes familles immigrées*, *\*salariés des services urbains*, *\*saisonniers* (idem 2002), *\*demandeurs d'asile*, *\*propriétaires occupants impécunieux*

HAUT COMITE : pour le Haut Comité, le logement des *personnes handicapées*, laissées en-dehors des dispositifs d'aide « aux personnes éprouvant des difficultés particulières », doivent être prises en compte dans la mise en œuvre du droit fondamental au logement, en organisant, dans un autre cadre, la mobilisation des moyens humains, réglementaires et financiers, à la hauteur des besoins. Il propose à cet effet une trentaine de mesures.

ALERTE : créer 25 000 places de stationnement pour les *gens du voyage* et exiger des préfets qu'ils publient rapidement les schémas départementaux.

## ACCES AU LOGEMENT, ATTRIBUTIONS

### FAP 2001 :

- dans le cadre d'une mission de service public, coordonner l'action des instances en charge de l'accès au logement, au plan territorial et local :
  - o recevoir et informer les demandeurs
  - o informer et aider les demandeurs en délai dépassé, suivre leur recours
  - o rapprocher offre/demande et mobiliser les acteurs du territoire
  - o établir les statistiques de l'exclusion
- permettre à l'Etat de jouer le rôle de garant dans les instances de définition des politiques pour les défavorisés (2004)

### CES :

- mise en place d'un service public de l'habitat (de l'hébergement au logement) dont les EPCI assureront par délégation le fonctionnement ;
- délégation du contingent préfectoral aux EPCI

### HAUT COMITE :

- mise en place auprès de chaque EPCI, d'un service spécialisé chargé de recevoir et orienter les ménages en difficulté
- et d'une instance de médiation chargée d'examiner les recours amiables des requérants
- éventuellement regrouper dans un même lieu tous les services sociaux du département, ADIL, PACT, HLM, collecteurs du %, association d'insertion... voire créer un service à vocation plus large.
- Donner à l'EPCI lesz moyens d'intervenir dans l'attribution des logements sociaux : \*transfert à l'EPCI du contingent préfectoral ; il pourrait le déléguer aux communes, qui continueront à gérer le contingent communal ; \*Président de l'EPCI représenté dans les commissions d'attribution ; \*Président de l'EPCI reprend les attributions du préfet en matière de règlement d'attribution et de signature d'accord collectif.
- Liberté pour l'EPCI de contracter avec les bailleurs privés (par ex. subventions sans travaux, apport de garanties, adaptation du niveau des loyers, etc..)
- Donner à l'EPCI un droit de substitution pour maintenir dans les lieux jusqu'au relogement les locataires dont le bail est résilié
- Transfert à l'EPCI du droit de réquisition et simplifier la proc
- Désigner une instance juridictionnelle chargée de traiter les recours contentieux des citoyens.

### ALERTE :

- réservation de 100 000 des 500 000 attributions annuelles du parc HLM au bénéfice des ménages modestes, « ce à quoi devrait contribuer le dispositif des accords collectifs départementaux d'attribution » (cf. fiche « offre locative »)

