

**COMMENT ACCROÎTRE LA COHERENCE ET L'EFFICACITE
DE L'ACTION DES SERVICES TERRITORIAUX DE L'ETAT
ET DES ORGANISMES SOCIAUX PLACES SOUS SA TUTELLE
QUI CONCouRENT AU LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES**

RAPPORT AU PREMIER MINISTRE

AVRIL 1995

**Bruno FONTENAIST
Préfet du Val-de-Marne**

Paris, le 3 février 1995

Le Premier Ministre

24199

Monsieur le Préfet,

Vous avez bien voulu accepter de conduire une mission de réflexion sur l'organisation de l'ensemble des services territoriaux de l'Etat et des organismes sociaux placés sous sa tutelle qui concourent au logement des personnes défavorisées.

Le Gouvernement a arrêté de nombreuses mesures depuis près de deux ans dans ce domaine. Mais au-delà du renforcement des dispositifs techniques, financiers et juridiques, et d'un important accroissement des crédits budgétaires, l'amélioration du logement des personnes défavorisées dépend de l'action continue des services territoriaux.

Dans les Préfectures, les Directions Départementales de l'Equipement et les Directions Départementales de l'Action Sanitaire et Sociale, plusieurs services différents travaillent sur ces questions avec des responsabilités et des moyens propres. Par ailleurs de nombreux partenaires : collectivités territoriales, Caisses d'Allocations Familiales, organismes HLM, associations interviennent également. Diverses commissions rassemblent tout ou partie de ces partenaires : commission locales d'insertion du RMI, fonds de solidarité pour le logement, section départementale des aides personnelles au logement.

Le Gouvernement souhaite accroître la cohérence et l'efficacité de l'action publique en recherchant une plus grande coordination de l'ensemble de ces intervenants et en donnant davantage encore la priorité à la prévention des situations sociales les plus difficiles.

Dans cet esprit, votre mission consistera en premier lieu à dresser le bilan des réalisations déjà existantes. Au vu de ce bilan vous ferez les propositions qui vous paraîtront nécessaires pour améliorer la capacité de l'Etat et des organismes sociaux à faire face à ces problèmes difficiles, qu'il s'agisse de l'organisation des services, de la généralisation des expériences les plus intéressantes ou de l'information et de la formation des agents.

Vous bénéficierez du concours des Inspections Générales de l'Administration, des Affaires Sociales et des Finances ainsi que du Conseil Général des Ponts et Chaussées.

Veillez agréer, Monsieur le Préfet, l'expression de mes pensées les meilleures.



Edouard BALLADUR

Monsieur Bruno FONTENAIST

Préfet du Val de Marne

La documentation Française : Comment accroître la cohérence et l'efficacité des services territoriaux de l'Etat...

avenue du Général de Gaulle

Préambule	1
- Une crise grave, voire très grave	2
- Le grand risque de l'exclusion	3
- Renverser les priorités	4
- Un constat : la dispersion des acteurs	6
II - Mobiliser et coordonner	9
2.1. - Rappeler au plan national les priorités et les objectifs	9
2.2. - Organiser au plan local un véritable « service public du logement »	11
III - Connaître l'offre et les besoins de logements	14
3.1. - Connaître et mobiliser l'offre de logements	15
3.2. - Mieux connaître les besoins en logements et les situations d'urgence	20
IV - Adapter le parc de logements aux besoins et l'ouvrir plus largement	22
4.1. - Adapter l'offre de logements banalisés dans le parc public	23
4.2. - Mobiliser les logements du parc public	25
4.3. - Mobiliser et adapter le parc privé	26

V - Améliorer la réponse aux situations des familles défavorisées 27

- 5.1. - Le « guichet logement » 28
- 5.2. - L'information des travailleurs sociaux 29
- 5.3. - Le rôle des ADIL 29
- 5.4. - La prévention des expulsions 29
- 5.5. - Coordonner le travail des commissions 33
- 5.6. - Améliorer les conditions d'attribution des logements dans le cadre des contingents 33
- 5.7. - Constituer un « réseau du logement » 36

VI - Les mesures proposées 37

- Mobiliser et coordonner 37
- Mieux connaître l'offre et les besoins de logements 38
- Mobiliser le parc public et le parc privé 38
- Adapter le parc de logements 38
- Améliorer la réponse aux situations des familles défavorisées 39
- Prévenir les expulsions 39
- Nouer un dialogue plus constructif avec les organismes publics d'HLM 40

ANNEXES

- 1 - Composition du groupe de réflexion 42
- 2 - Liste des personnes rencontrées 43
- 3 - Liste des départements visités 45
- 4 - Bibliographie sommaire 46

PREAMBULE

Par lettre du 3 février 1995, le Premier Ministre a demandé que soit conduite une mission de réflexion sur l'organisation de l'ensemble des services territoriaux de l'Etat et des organismes sociaux placés sous sa tutelle, qui concourent au logement des personnes défavorisées.

Comment accroître la cohérence et l'efficacité de l'action publique en ce domaine ? Comment améliorer la capacité de l'Etat et de ses multiples partenaires ?

Le groupe de réflexion aussitôt constitué s'est efforcé de contenir son action dans le champ qui lui avait été fixé : c'est ainsi que l'ensemble des préconisations présentées dans ce rapport n'impliquent **ni modification législative, ni renforcement des moyens financiers de la politique du logement.**

Le groupe s'est attaché essentiellement à réfléchir aux possibilités d'améliorer l'organisation et la coordination des moyens, des services et des partenaires et de mettre en oeuvre des solutions pratiques, des simplifications de procédures... au service des personnes défavorisées, face à l'urgence et aux situations d'exclusion.

Mais il a souhaité aussi indiquer clairement les limites de sa réflexion. Des progrès sont possibles et évidemment souhaitables pour améliorer l'efficacité de la politique conduite pour le logement des personnes défavorisées. Mais ceci ne saurait masquer la gravité de la situation du logement dans ce pays.

Une crise grave, voire très grave.

Les raisons sont connues.

L'insuffisance de la construction de logements depuis 15 ans, aggravée par la spéculation foncière, a créé une véritable situation de pénurie dans les zones urbaines denses et tout particulièrement en Ile de France.

Les foyers les plus modestes, qui sont aussi durement frappés par le chômage et souvent par la séparation des couples, ne trouvent plus aujourd'hui à se loger, y compris dans le parc social, et rencontrent souvent de grandes difficultés à s'y maintenir. Un nombre croissant de jeunes de moins de 25 ans se trouve dans l'impossibilité d'accéder à un premier logement autonome.

La crise économique cristallise les situations individuelles et freine les sorties du parc social pour les personnes dont les moyens le permettraient.

Le parc social, lorsqu'il relève des bailleurs privés (parc social de fait) est insuffisamment mobilisé et, lorsqu'il relève des bailleurs publics, n'apporte plus de réponse adaptée : insuffisance des petits logements pour les personnes isolées ou les familles monoparentales, insuffisance de logements adaptés pour les familles lourdes ou très nombreuses, coût excessif des loyers et des charges locatives dans la construction neuve (PLA), solvabilisation insuffisante de l'APL et de l'allocation logement pour les personnes démunies.

La situation est telle qu'on peut à bon droit se demander si, particulièrement en Ile de France et compte tenu de leur coût, les nouveaux PLA sont encore, aujourd'hui, des logements sociaux.

La question du logement ne sera pas résolue quantitativement avant des années.

Elle nécessitera de profondes réformes de la fiscalité, des droits de mutation, du financement de l'aide à la pierre et de l'aide à la personne ; elle passera par le développement et par une large mobilisation du parc ancien, des parcs publics et privés, du locatif et de l'accession.

D'ici là, il faudra s'efforcer de construire davantage et il faudra, pour répondre aux besoins des familles les plus démunies, multiplier la construction de logements très sociaux, déployer les Fonds de Solidarité Logement (FSL), renforcer l'accompagnement social.

Face à cette situation bloquée, les acteurs sont longtemps apparus réticents.

Pour les populations en place, le logement social est porteur de peurs et de dangers ; pour les élus locaux, il est synonyme de difficultés et de charges accrues ; pour les organismes HLM, il est signe de difficultés sociales et de déséquilibre financier qui les conduisent trop souvent à multiplier les exigences et les demandes de garanties ; pour les bailleurs privés, il manque de rentabilité.

Le grand risque de l'exclusion.

La menace qui en résulte pour la société, celle - inouïe à l'aube du 21ème siècle - de l'exclusion d'une partie de la population, est désormais apparente.

Le gouvernement l'a bien compris qui, partant de la loi BESSON et de l'institution du « droit au logement », a accru l'effort de logement social et, **depuis 1993, a multiplié les mesures de relance** dans le cadre d'une politique globale et cohérente en faveur du logement des plus démunis.

Au titre de cette politique, il faut citer en particulier les mesures suivantes, complétées par des mesures d'incitation fiscale :

- Création d'une ligne budgétaire de 100 MF pour les opérations de création ou d'aménagement d'hébergement d'urgence ou de logement temporaire (Mai 1993)
- Lancement d'un plan de 10.000 places d'hébergement en Ile de France (Juillet 1993)
- Lancement d'un programme d'actions pour le logement des plus démunis (Mars 1994) :
 - augmentation de la participation de l'Etat au FSL de 180 à 200 MF
 - financement de 20.000 PLATS supplémentaires augmentation du taux de subvention des PLATS, qui passe de 20 à 25 %
 - engagement des organismes HLM à loger 20.000 familles démunies supplémentaires

- Loi Habitat du 21 juillet 1994, qui comprend des mesures pour le logement des défavorisés et notamment la réalisation d'un plan d'hébergement d'urgence dans chaque département
- Circulaire du 26 août 1994 relative à la prévention des expulsions
- Création de résidences sociales
- Reconstitution des 100 MF et des 20.000 PLATS et augmentation du FSL à 220 MF (décembre 1994)

Le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées s'est d'ailleurs félicité de ces mesures d'ordre législatif, réglementaire et financier dans son deuxième rapport de décembre 1994.

Les élus locaux ne sont pas restés inactifs : développement des aides et garanties au travers des Fonds de Solidarité Logement, prise de conscience par les maires eux-mêmes que la menace d'exclusion sociale était à leur porte, sur leur territoire, et qu'il fallait développer l'accueil d'urgence, l'hébergement temporaire, les logements d'insertion.

Les associations, les travailleurs sociaux agissent avec courage et détermination. **Les organismes d'HLM** sortent timidement d'une ère où la préoccupation économique avait pris le dessus et semblent prêts à retrouver leur vocation première, leur rôle social ; les plus engagés dans cette voie commencent à répandre l'idée qu'une gestion adaptée est aussi un bon investissement.

Renverser les priorités.

Les esprits sont donc prêts à combattre l'exclusion. Les outils existent. Mais il faut maintenant renverser les priorités.

Il s'agit d'une part de répondre aux besoins, non seulement quantitativement mais également **qualitativement**, d'autre part de **prendre la mesure de l'urgence** des besoins des populations défavorisées.

C'est ce qu'a fait le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 19 janvier 1995 en consacrant le droit de « disposer d'un logement décent » comme objectif à valeur constitutionnelle. Désormais, le droit au logement peut être mis en balance avec le droit de propriété, ce qui risque de modifier considérablement la manière d'appréhender le problème du logement des plus démunis, ainsi que les relations entre locataires et bailleurs.

Désormais, **l'urgence est à notre porte**. Elle concerne les personnes et les familles défavorisées, c'est-à-dire à la fois les situations d'urgence (sans abri, sans logement, expulsés ou expulsables, urgences sociales, cas d'insalubrité grave), les situations bloquées (ressources instables, jeunes, étrangers parfois), les situations à risque (surpeuplement grave, endettement structurel).

Le traitement de ces situations est socialement urgent, il est politiquement prioritaire.

Si beaucoup a déjà été fait pour prendre en compte la situation des plus défavorisés, il reste beaucoup à faire. Tel est l'objet de ce rapport qui préconise des mesures simples pour améliorer l'efficacité de la réponse à l'urgence.

Trois idées-force ont inspiré les auteurs :

- **il n'existe pas de solution toute faite** ou uniforme d'un bout à l'autre du territoire ; cela dépend des acteurs, des institutions en place, de l'état du marché foncier, des ressources et des coûts ; mais des lignes directrices peuvent aider à accroître l'efficacité de l'action ;
- **les mesures de prévention doivent passer au tout premier plan** : elles sont plus efficaces et moins coûteuses que tout autre, plus respectueuses aussi de l'individu ;
- parmi les trois exigences élémentaires de l'être humain
- travail, santé, logement - cette dernière **est la seule** où le dispositif d'accueil et de prise en charge est aléatoire, désordonné, souvent opaque. Un effort certain est à faire sur ce point.

L'hébergement d'urgence a fait l'objet d'efforts importants de la part de l'Etat et des collectivités locales avec la mise en place de plans départementaux pour l'hébergement d'urgence et sous la pression des média qui se sont focalisés sur le problème des SDF.

Le groupe de travail s'est donc davantage attaché à comprendre les raisons des difficultés structurelles d'accès et de maintien dans le logement plutôt qu'à traiter des problèmes spécifiques de l'hébergement d'urgence.

I - UN CONSTAT: LA DISPERSION DES ACTEURS.

Il est peu de politiques sociales qui soient faciles à administrer. La multiplicité des acteurs, la superposition des procédures et, dans le cas du logement, la technicité du sujet, ont peu à peu conduit à l'éparpillement et au cloisonnement des intervenants.

On constate dans la plupart des départements une mobilisation croissante des partenaires (préfets, services de l'Etat, collectivités, bailleurs publics, associations) en particulier pour la mise en oeuvre des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées.

La bonne volonté des acteurs, les innovations constatées ici ou là, les financements massifs accordés au logement social ne suffisent plus cependant à masquer les imperfections du système, dont sont victimes les demandeurs de logement, et particulièrement les plus défavorisés, compte tenu de la dégradation rapide de la situation économique et sociale.

1.1

Au sein de l'Etat, c'est trop souvent le système des cloisons étanches.

Les services départementaux, fortement marqués par leur culture de corps, ont délimité le champ d'action qui leur est propre.

La D.D.E. assure la programmation des aides à la pierre et plus généralement les relations avec les organismes constructeurs et bailleurs. Elle s'est vue déléguer par le Conseil Départemental de l'Habitat (CDH), le secrétariat de la SDAPL. Elle est un acteur important de la mise en oeuvre du Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées.

La D.D.A.S.S., bien que ne disposant plus d'aucune capacité d'action de terrain faute de travailleurs sociaux, est concernée par l'aspect social et par l'hébergement d'urgence. Elle assure les relations avec les gestionnaires de CHRS, d'hôtels sociaux et avec les partenaires caritatifs.

Les directions de la Préfecture et dans certains domaines les Sous-Préfectures, ont en charge la gestion du contingent préfectoral dans le cadre, quand il existe, d'un service du logement. Elles assurent la cogestion du FSL avec le département.

Elles préparent aussi les décisions en matière d'expulsion (octroi du concours de la force publique ou indemnisation amiable ou contentieuse des bailleurs).

A côté de ces services la justice et la police interviennent dans la procédure des expulsions locatives pour dire le droit ou le faire appliquer.

Organismes assimilés, les Caisses d'allocations familiales (C.A.F.) interviennent pour gérer les aides à la personne (A.L. et APL) et sont le plus souvent chargées du secrétariat du F.S.L.

1.2

Mais à côté de l'Etat, garant de la cohésion sociale et de l'unité nationale et souvent dernier recours pour traiter des cas les plus difficiles, les collectivités locales pèsent d'un poids très important.

Les maires ont en matière de logement un rôle prépondérant. Rien ne peut se faire contre eux ou sans eux. Il faut donc les impliquer fortement.

Les communes interviennent directement sur l'offre de logements, au travers des plans et documents d'urbanisme qu'elles élaborent ou comme propriétaires de patrimoine le plus souvent par l'intermédiaire d'offices municipaux d'HLM, ou encore comme partenaires des organismes constructeurs. Elles sont intéressées au suivi social des populations en difficulté et elles peuvent être associées, soit directement, soit au travers du réseau associatif, aux projets qui entrent dans le champ du logement d'urgence.

L'idée que les élus municipaux se font du peuplement de leur commune, leur sensibilité aux notions de solidarité, le poids de leur électorat, les conduisent à mener des politiques très disparates qui ne font pas toujours du logement des plus démunis une priorité locale clairement affichée et assumée.

Le partenariat direct avec les communes ne figure pas dans les textes. Cependant, là où les villes sont associées à tout ou partie du dispositif mis en place en faveur des personnes défavorisées, l'expérience montre que le dispositif gagne en efficacité (Communauté Urbaine de Lyon, District de Rennes, Ville de Créteil...).

Le Président du Conseil Général, qui, il faut le rappeler, dispose des travailleurs sociaux pour aider les plus défavorisés, est lui aussi devenu un partenaire essentiel de la politique du logement des plus démunis en sa qualité de coprésident des commissions du RMI et du Plan Départemental pour le logement des personnes défavorisées.

Là où une volonté politique s'exprime, le travail conjoint du Conseil Général et de la préfecture gagne aussi en efficacité.

Toutefois, l'implication du Conseil Général est variable selon les départements. Il se crée donc des disparités dans la mobilisation des travailleurs sociaux et dans l'efficacité de la coopération entre l'Etat et le département.

Il faudrait ajouter à la liste des intervenants, les associations bénévoles et caritatives qui mènent leur propre politique de suivi social et proposent des solutions de logement adaptées à certains types de besoin ; elles sont souvent conduites à travailler en partenariat avec l'Etat et les collectivités locales dont dépend pour une bonne part leur financement.

1.3

Les organismes et, dans une certaine mesure, les sociétés anonymes HLM ont pris leur part de la mission consistant à faciliter le logement des populations modestes.

Ils sont habitués à loger des ménages modestes mais la dégradation de la situation économique et sociale a multiplié le nombre des ménages très pauvres.

Il s'agit d'une situation nouvelle vis à vis de laquelle les organismes sont très démunis. Ils le sont d'autant plus que l'Etat les a incités à prendre en compte des impératifs de gestion qui ont peu à peu pris le pas sur leur mission de service public à caractère social. C'est ainsi qu'en matière de construction (taille des programmes et des logements, niveau des loyers et charges, normes...) comme en matière de gestion des populations (définition des conditions d'attribution, contentieux), leur logique est souvent celle de la recherche de la plus grande sécurité et de la rentabilité.

Avec l'aggravation de la crise économique, l'augmentation de la pression de la demande et du poids du foncier dans certaines zones géographiques, les organismes confrontés aux préoccupations de gestion et d'équilibre financier, au nécessaire équilibre du peuplement, voire aux arrières pensées politiques des élus, ne constituent plus l'outil de prise en compte des besoins des populations qu'ils avaient été jusqu'à une période récente.

Il conviendrait sans doute aujourd'hui que **l'Etat clarifie leurs missions et leur donne des objectifs** en matière de développement social, assortis de moyens adaptés même si cela impose davantage de négociations avec les maires.

II - MOBILISER ET COORDONNER

La multiplicité des intervenants, la diversité des logiques qui les animent sont préjudiciables à l'action et à l'efficacité sociale des sommes considérables mises en jeu.

2.1 - Rappeler au plan national les priorités et les objectifs

Il convient d'affirmer ou de réaffirmer la priorité que représente pour l'Etat le logement des catégories les plus défavorisées. Cette affirmation vaut certes pour l'Etat. Elle doit guider également l'intervention des partenaires et des acteurs du logement.

2.1.1.

L'Etat au niveau national et son représentant au plan départemental (la pertinence de ce niveau de déconcentration n'est pas remise en cause) doivent **assurer le « portage politique »** du projet consistant à mieux prendre en compte les besoins de logement, en particulier de ceux menacés d'exclusion.

Il s'agit d'exprimer que la construction de logements n'est pas seulement destinée à relancer l'activité du BTP et à soutenir l'emploi, les données du marché ayant changé. Il ne s'agit plus seulement de loger les français dans le contexte de pénurie qui prévalait dans les décennies 50 et 60 ou d'améliorer les conditions générales du logement en améliorant les normes d'habitabilité et de salubrité. Mais il convient de **s'attaquer désormais de front au facteur d'exclusion que constitue pour les plus démunis** l'impossibilité de se loger.

La notion de droit au logement reprise dans les textes est encore récente. Il convient de l'inscrire dans les mentalités et de la traduire dans les faits.

L'affirmation de ces principes au plan national et l'envoi aux Préfets de directives claires leur donnant **un objectif sans ambiguïté et des priorités à appliquer au plan local** serait un moyen d'enclencher, quand c'est nécessaire, ou de relancer la coordination des services, comme d'encourager le partenariat.

Il convient d'indiquer aux Préfets assaillis par des priorités circonstanciées qui s'ajoutent les unes aux autres que **l'objectif consistant à loger chacun de ses concitoyens prime sur l'enjeu quantitatif** (« passons du béton à la personne ») et constitue l'un des axes essentiels du travail de terrain, au même titre que la lutte contre le chômage et l'exclusion.

Cela nécessite que le Gouvernement mette en oeuvre des actions fortes de communication et de sensibilisation mais aussi que soient proposées aux Préfets, aux Sous-Préfets, aux agents du cadre national des Préfectures ainsi qu'aux DDASSS et aux DDE **des modules de formation** et d'information susceptibles d'améliorer leur culture de base sur les questions relatives au logement et à ses mécanismes.

2.1.2

En ce qui concerne la coordination, elle doit, pour exister au plan local, s'appuyer sur une **coordination des administrations centrales** censées, depuis la mise en oeuvre de la déconcentration, élaborer des objectifs, des cadres d'action, des cellules d'appui, des systèmes d'évaluation. Les administrations centrales, souvent désireuses de bien faire, restent cependant dominées par l'affrontement des logiques : logique sociale, logique de construction, logique budgétaire.

Le travail interministériel, déjà engagé dans certains cas, doit donc être encouragé et élargi afin de concilier ou de « prioriser » les objectifs qui restent pour le moment particuliers à chaque département ministériel, quand ils ne viennent pas tout simplement se contrarier les uns les autres.

Il faut substituer une coordination réfléchie et institutionnalisée à un système de réseau empirique, tissé entre les bureaux des ministères sur la base de relations interpersonnelles qui parfois s'affranchissent des hiérarchies.

Ce travail devrait permettre d'adresser aux Préfets, et à travers eux aux chefs de services déconcentrés de l'Etat concernés, un corps de doctrine avec objectifs et priorités communs à l'ensemble des échelons administratifs.

2.1.3

Un acte symbolique fort comme la réunion, sous la présidence du Premier Ministre entouré des ministres concernés, des Préfets, DDE et DDASS, avec comme seul sujet à l'ordre du jour le logement des plus démunis, serait de nature à faciliter cette nécessaire mobilisation autour d'objectifs précis.

2.2 - Organiser au plan local un véritable « service public du logement ».

Les systèmes à mettre en oeuvre ensuite dans le département doivent être adaptés aux situations locales, les réponses ne pouvant être identiques quand il s'agit de départements ruraux ou des départements les plus urbanisés. Il est clair qu'ils dépendent des hommes chargés de leur application.

Des expériences existent déjà qui prouvent qu'un mouvement est en cours, qu'il s'agisse de pôles de compétences ou de services interministériels locaux. Parce qu'elles sont en grande partie tributaires des bonnes volontés et des compétences, parce qu'elles correspondent à une situation ou à un contexte institutionnel local, des démarches qui ont permis d'obtenir ici de bons résultats ne sauraient être aveuglément décalquées. Plutôt que de reproduire un système tout fait, il faut d'abord réunir les conditions nécessaires à une approche plus efficace : **un lieu où se définit la politique, un lieu où elle est portée à la connaissance des partenaires et discutée, un organe de mise en oeuvre sur la base de méthodes rationnelles.**

2.2.1

Doit d'abord être généralisé un mode de coordination fondé sur un **comité de pilotage rassemblant autour du Préfet**, les chefs de service de l'Etat et la CAF, chargé d'élaborer un diagnostic de l'offre et de la demande, d'établir des objectifs d'action et de procéder périodiquement à son évaluation.

Il pourrait s'agir d'une sorte de « **service public du logement** » semblable au « service public de l'emploi » régulièrement réuni autour du Préfet qui, outre la coordination des services, permettrait à l'Etat de dégager ses propres priorités locales et d'être porteur d'une capacité d'expertise qui améliorerait sa crédibilité vis à vis des partenaires.

Quand les conditions politiques le permettent, le comité de pilotage doit **pouvoir être enrichi par la présence des élus** (conseil général, représentants de maires), de travailleurs sociaux, de représentants des organismes bailleurs et du monde associatif. Dans une telle situation, la structure de mise en oeuvre des politiques peut être commune à l'Etat et au Département (cf la mission plan logement du département de l'Essonne).

Partout où c'est possible, la coordination et l'action doivent être menées à un niveau infradépartemental (en particulier au niveau de l'arrondissement ou du pays au sens de la récente loi sur l'aménagement du territoire).

2.2.2.

Le lieu d'affichage de cette politique locale devrait être le Conseil Départemental de l'Habitat (CDH), effectivement présidé par le Préfet, qu'il conviendrait de réactiver en le réunissant plus fréquemment sur tous les sujets touchant au logement : programmation de l'aide à la pierre, mais aussi relations avec les organismes, publics prioritaires, utilisation du contingent, logement des défavorisés, expulsions, efforts en faveur de logements spécifiques, actions de mobilisation du parc social de fait dans le secteur privé...

Lieu d'information de l'ensemble des partenaires sur la politique de l'Etat, les réunions du CDH pourraient être également le support d'une politique active de communication visant à sensibiliser les médias et le public sur le rôle de l'Etat, les enjeux locaux du logement, les points forts et les limites de l'action publique locale.

2.2.3

Le Préfet devrait ensuite pouvoir s'appuyer pour la mise en oeuvre des actions sur un service du logement renforcé. Les moyens des services (DDE, DDASS...) et des CAF doivent être mis en commun, sous l'autorité du préfet, pour conférer à cette structure une capacité d'action incontestable et lui permettre de jouer son rôle d'interlocuteur central des acteurs du logement.

2.2.4

En dehors des questions de structures, des modifications doivent intervenir également dans les méthodes de l'Etat qui doit s'efforcer de rationaliser son action à l'aide de tableaux de bord, de cartographies, de données objectives, actualisées en temps réel, mais qui doit aussi privilégier l'action en fonction d'objectifs liés à la réalité humaine (combien de sorties de CHRS ont elles été possibles, de combien a diminué le fichier des mal logés ? combien de jeunes ont-ils pu accéder à un logement individualisé ?...) plutôt qu'en fonction d'objectifs quantitatifs portant sur le nombre de logements construits ou sur le nombre de places ouvertes en CHRS etc...

2.2.5

Par rapport au reste du territoire, **Ile de France** présente certains particularismes qui compliquent le problème du logement : forte densité urbaine, importante pression de la demande de logements, faible tradition d'intercommunalité, présence d'élus très autonomes, grand nombre d'organismes intervenant sur un même territoire dont certains très puissants, présence de média nationaux.

La coordination et la mobilisation de tous y seraient pourtant plus qu'ailleurs nécessaires. La presque totalité des communes de la région d'Ile de France sont réticentes à accueillir les ménages les plus défavorisés. Celles qui en hébergent peu s'en défendent ; les autres revendiquent un partage. Mais celui-ci ne se fait pas, car l'image des grands quartiers dégradés est si mauvaise qu'on y trouve toujours des logements vacants de sorte qu'il est plus facile de loger là qu'ailleurs les familles dont personne ne veut. C'est ainsi que ne cesse de s'amplifier une concentration de cas sociaux et de familles immigrées dont la socialisation est réputée difficile dans les quartiers où l'exclusion s'accroît malgré la politique de la ville.

Les travailleurs sociaux se démobilisent et perdent le contact des familles qui auraient le plus besoin d'eux. Quant aux associations, beaucoup font un travail exemplaire, quelques-unes s'assurent une grande popularité en s'appuyant sur les média pour lancer des actions militantes qui sortent de la légalité.

En l'absence de mesures spécifiques qui ne pourraient être que de nature législative, visant à mettre en place une obligation d'intercommunalité par exemple, il conviendrait de tenir compte de ces spécificités en vue de soutenir la capacité d'action de l'Etat sur deux plans :

- **le problème des moyens humains doit être posé**, sachant qu'il ne pourra être réglé par simple redéploiement compte-tenu de l'ampleur des actions à conduire ;

- **des problèmes graves dépassent le cadre départemental** (circulation des SDF, sorties de CHRS...). Des bailleurs parmi les plus importants travaillant sur plusieurs départements doivent, de ce fait, adapter leurs pratiques à des choix stratégiques opérés sans coordination entre eux par plusieurs services de l'Etat (attribution de PALULOS, définition des priorités des services logement des Préfectures...). Enfin, les pratiques constatées dans certains départements peuvent avoir des répercussions sur les autres : attributions de logements, utilisation des contingents.

De ce fait, il apparaît utile d'institutionnaliser des échanges d'informations entre services de l'Etat des différents départements, permettant de mieux connaître les besoins et les flux et pouvant déboucher à terme sur une harmonisation de certaines pratiques.

III - CONNAÎTRE L'OFFRE ET LES BESOINS DE LOGEMENTS -

Une meilleure adéquation de l'offre de logements sociaux à la demande est indispensable ; elle passe avant tout par une meilleure connaissance du parc existant et des besoins.

Or, les préfetures et les DDE connaissent insuffisamment le parc public et pratiquement pas le parc privé ; les informations qu'elles possèdent sur l'offre de logements sont d'ordre quantitatif plus que qualitatif. Or il est clair qu'un logement, en soi, n'a d'utilité que si l'on peut le qualifier au regard de son occupant (loyer, loyer annexe, charges locatives, surface...).

Les demandes qui sont connues du service du logement des préfetures sont souvent difficiles à « prioriser » et nombreux sont les besoins qui restent mal connus des services de l'Etat.

Pourtant, certains outils existent, aujourd'hui peu ou mal utilisés, qui permettraient un recensement plus complet de l'offre et une perception plus globale de la demande.

Il est donc nécessaire de mieux exploiter les informations disponibles et de les regrouper au sein d'un Observatoire **Départemental du Logement** destiné à connaître l'offre et la demande de logements sociaux et l'évolution du peuplement. Un tel observatoire doit permettre :

- d'orienter les attributions en fonction des besoins les plus urgents ;
- de déceler les distorsions entre l'offre disponible et les besoins afin de réorienter la construction neuve et transformer l'habitat existant.

Il doit donc concentrer en un même lieu les demandes (recueillies auprès des mairies, des bailleurs, des associations...) et les offres émanant des bailleurs.

En Ile et Vilaine par exemple, cette fonction d'observatoire est dévolue à l'Agence d'Urbanisme du District de Rennes (AUDIAR). La connaissance du parc public y est particulièrement poussée puisque les organismes HLM se sont engagés, dans le cadre d'un POPS, à livrer à l'AUDIAR des informations précises sur la situation de leur parc (le stock), sur son occupation et ses mouvements (le flux).

La Communauté Urbaine de Lyon a également développé deux types d'observatoire :

- des « observatoires de flux » qui ont pour objet de suivre l'évolution du peuplement d'un quartier et les conséquences de la réhabilitation et des actions de développement social urbain. Ils permettent de définir, en partenariat avec les bailleurs, des politiques de peuplement et d'attribution des logements ;

- des observatoires de la demande de logement social qui permettent d'établir des priorités de relogement, d'évaluer l'offre et de l'orienter, de mener une politique d'attribution compatible avec un équilibre de l'occupation des immeubles.

3.1. Connaître et mobiliser l'offre de logements.

3.1.1. Dans le parc public

Il existe un certain nombre d'instruments statistiques, gérés par les DRE ou les DDE, qui permettent de connaître le parc public, et plus particulièrement le parc conventionné. Mais les indications qu'ils fournissent nécessitent d'être complétées et mises à disposition des Préfets.

- Mieux exploiter l'enquête annuelle de la Direction Régionale de l'Équipement pour mieux connaître la vacance dans le parc conventionné.

Chaque année, les DRE procèdent à un recensement des logements du parc locatif social à des fins statistiques. Cette enquête, effectuée auprès des organismes HLM, a été mise en place en 1985. Elle ne revêt pas de caractère obligatoire mais 90 % environ des bailleurs y répondent. Elle fournit des informations détaillées sur les programmes, les travaux, les loyers, les surloyers et la vacance.

Ces données, agrégées par commune et transmises aux DDE via le programme informatique GEOKIT, pourraient être utilisées par le Préfet pour établir un « flux annuel théorique » du contingent préfectoral à partir des nombres de logements et des taux de vacance et **contrôler ainsi la réalité des vacances qui lui sont signalées** par les bailleurs.

Cela nécessite que les résultats de cette enquête soient agrégés non seulement par commune mais aussi par organisme bailleur.

- Etendre à l'ensemble du parc social les enquêtes menées par les DDE auprès des bailleurs :

Certaines DDE procèdent à une enquête sur le parc conventionné qui leur permet de connaître la localisation du programme, le type de financement, l'année de mise en service, le nombre de logements occupés, le nombre de logements pour démunis, la surface corrigée du programme, le loyer/m², le loyer total du programme.

Généraliser ce type d'enquête au parc non conventionné (en incitant vivement les bailleurs à y répondre) permettrait à l'Etat d'avoir une connaissance plus précise de **l'ensemble du parc social occupé et disponible** dans le département.

Cette connaissance est d'autant plus importante que le parc non conventionné est souvent un parc ancien, qui accueille les familles les plus déshéritées.

Il est de plus essentiel de retrouver, dans le parc HLM ancien, des taux de vacance susceptibles de faciliter l'accès de ce parc aux familles « exclues » du parc neuf trop onéreux.

Inciter tous les bailleurs du parc HLM à fournir annuellement aux DDE les montants des loyers annexes et charges pratiqués par programme.

Les loyers annexes et les charges sont indispensables à la connaissance du montant de la quittance réglée par le locataire (ils peuvent multiplier par deux le loyer principal dans les programmes neufs de PLA) mais sont rarement connus des DDE qui se heurtent à la réticence des bailleurs. Or, dans la mesure où ils ne sont pas couverts par l'APL, ces loyers annexes et ces charges peuvent grever lourdement le budget d'un ménage en situation déjà difficile et aboutir à une situation d'impayés.

La connaissance de ces éléments est donc primordiale pour orienter les demandeurs vers des logements réellement adaptés à leurs ressources.

L'octroi de certaines aides publiques à la pierre (PLA, PLATS...) pourrait être conditionné à la transmission de ces informations.

3.1.2. Dans le parc privé.

La connaissance du parc privé par les Préfectures et les DDE est aujourd'hui très parcellaire. Les situations prioritaires sont donc mal connues et la mobilisation de l'offre difficile. Pourtant, une meilleure connaissance du parc social de fait permettrait a contrario de comprendre les dysfonctionnements dans l'accès au logement du parc public.

Il faut donc **encourager la mise en place d'études et d'enquêtes** qui permettront de mieux l'appréhender pour répondre aux besoins des ménages défavorisés qui ne peuvent accéder au logement social public. L'ensemble des informations récoltées pourrait être exploité au sein d'une **commission locale du logement privé** qui se rattacherait à une instance de concertation plus large comme le CDH dont elle pourrait constituer une émanation.

La Caisse d'Allocations Familiales doit également être amenée à jouer un rôle central dans le dispositif visant à mieux cerner le parc privé.

Mieux connaître le parc social de fait en rapprochant les CAF des DDE.

Le parc social de fait est souvent ancien, vétuste et les loyers y sont relativement bas.

La CAF dispose, dans le cadre de la gestion des prestations logement (AL et APL) d'informations relatives au loyer et au niveau de confort du logement de chaque allocataire, y compris de ceux qui résident dans le parc privé « social de fait ». Elle produit également des statistiques portant sur les personnes recevant des prestations telles que RMI, Allocation de Parent Isolé, Allocation de soutien familial... Ce fichier a la caractéristique de refléter des données récentes, renseignant sur l'adresse et la situation des allocataires selon des informations datant de l'année précédente et sous réserve de l'accord de la CNIL.

Les CAF sont en mesure de réaliser des traitements spécifiques de leur fichier des allocataires, à l'instar du répertoire d'indicateurs sociaux dans les quartiers urbains de l'agglomération lyonnaise construit par la CAF de Lyon et par l'INSEE Rhône-Alpes. Le fichier CAF couplé aux données INSEE du répertoire REPLIC (Répertoire de Localisation Infracommunale) permet de produire une information au niveau du quartier ou de l'îlot. Les intervenants sociaux s'accordent pour reconnaître à ce niveau d'analyse sa pertinence quant à la détection des problèmes sociaux et notamment des problèmes de logement.

Le fichier des allocataires est donc une source importante de renseignements sur les conditions de logement dans le parc privé, qui n'est que rarement exploitée par les DDE, faute de coopération suffisamment étroite avec la CAF. **Il faut donc inciter les CAF à se rapprocher des DDE, à leur transmettre les données issues de ce fichier et à mener une action concertée sur cette partie du parc.**

Repérer et mobiliser le parc privé vacant.

Le 2ème rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (décembre 1994) rappelle que la mobilisation ne serait-ce que d'un dixième des logements vacants, soit environ 200.000 logements (recensement INSEE 1990) permettrait de remettre sur le marché l'équivalent de 3 années de construction locative sociale.

Il y a donc lieu de porter l'effort au moins sur deux points :

- Informer les bailleurs privés par le biais des ADIL.

Pour mobiliser le parc privé vacant, il faut informer les bailleurs privés des aides existantes dont ils peuvent bénéficier (PST de l'ANAH permettant de réhabiliter des logements et de les proposer en location aux plus défavorisés, existence du tiers payant, du FSL, des baux glissants...).

Ce travail d'information peut être mené par l'Association Départementale pour l'Information sur le Logement (ADIL) qui offre, en un lieu unique, un conseil juridique, financier et fiscal sur le logement et l'urbanisme.

- Développer les Agences Immobilières à Vocation Sociale (AIVS)

La mission des AIVS est de rechercher des logements privés, de les mobiliser, de les proposer à des demandeurs exclus du logement HLM et d'en assurer la gestion locative et sociale.

Les instruments financiers de cette mobilisation peuvent être les Programmes Sociaux Thématiques de l'ANAH, les collecteurs 1%, les financements des collectivités locales.

Dans le Pas de Calais, l'AIVS est financée par l'Etat, le Département, la CDC, la DIRMI ; elle a permis de trouver et mobiliser 100 logements au cours de sa première année de fonctionnement et en prévoit 350 à fin 1996.

Dans le département de Loire Atlantique, le Bureau Immobilier Social (BIS) accueille les ménages et les aide à prospecter et à négocier une location adaptée à leurs besoins et à leurs capacités dans le parc privé. 453 ménages ont ainsi pu être relogés de 1992 à 1994. Le BIS mène, en collaboration avec les professionnels de l'immobilier, les collectivités locales et les associations, une prospection destinée à identifier les opportunités immobilières.

Il réalise une étude de faisabilité et négocie le montage du projet avec le propriétaire et /ou l'ensemble des partenaires jusqu'à la mise en location des logements. 683 logements vacants ont pu ainsi faire l'objet d'un diagnostic en vue de leur remise sur le marché locatif à vocation très sociale.

3.2. Mieux connaître les besoins en logements et les situations d'urgence.

Une connaissance fine des besoins est un préalable indispensable à une politique efficace dans le domaine du logement social. C'est en effet à partir de la demande que l'Etat pourra :

- orienter l'action publique sur l'offre (parc privé, parc public y compris parc adapté, accession sociale) ;
- redéfinir le rôle du parc social public (parc existant et construction neuve);
- établir avec les bailleurs des relations contractuelles d'accueil de publics spécifiques et être le garant d'une répartition équitable des efforts.

3.2.1. Mieux exploiter le fichier préfectoral des demandeurs de logement et pouvoir en extraire les familles prioritaires.

L'objectif est d'avoir une **connaissance exhaustive des besoins en logement pour les plus défavorisés**, c'est à dire ceux pour qui l'accès au logement social « banalisé » est rendu très difficile (Rmistes, CES, jeunes ayant un emploi précaire, familles monoparentales à faibles ressources, familles très nombreuses, étrangers...). Inversant la logique qui consistait à chercher le candidat adapté au logement, il faut désormais chercher le logement adapté à chaque demandeur.

L'action consiste à enregistrer **en un fichier unique, tenu par la Préfecture et mis à jour au moins une fois par an**, les demandes de logement (d'où qu'elles émanent : mairies, bailleurs, travailleurs sociaux...) et à cerner les besoins spécifiques de chaque demandeur.

De ce fichier doit pouvoir être extrait **un fichier des cas les plus difficiles** selon des critères précis à déterminer par chaque préfecture en fonction des besoins et des particularités locales. **Ce repérage est essentiel.**

De telles actions sont menées dans le Rhône, dans le Val d'Oise, dans le Val de Marne, en Seine et Marne. Le système mis en place en Seine et Marne permet de sélectionner les demandeurs prioritaires en fonction d'un certain nombre de critères :

- critère de ressources (montant des ressources inférieures à 60 % du plafond PLA, et type de ressources : emploi précaire, RMI...)
- critère de logement (sans logement, habitat précaire, hébergement difficile, CHRS...).
- critères sociaux (familles monoparentales, jeunes en décohabitation...).

Une coopération étroite entre l'Etat, les Collectivités Locales, les Organismes bailleurs et les travailleurs sociaux est la condition indispensable de l'élaboration et de la mise à jour régulière d'un tel fichier, qui suppose une circulation de l'information rapide et transparente entre les partenaires.

Un tel fichier permet en outre d'effectuer un travail statistique sur les demandes et de repérer celles qui sont satisfaites rapidement, celles qui n'aboutissent que très difficilement et celles qui restent sans suite. Ces statistiques pourraient constituer un outil de négociation avec les bailleurs pour modifier les critères d'attribution de logements et orienter l'offre en fonction des besoins (localisation, caractéristiques, loyer et charges, statut locatif...).

3.2.2. Instituer une plus grande transparence de l'offre sur tous les contingents (Préfets, maires, bailleurs, collecteurs 1 %...).

Le lieu d'une telle concertation peut être la Conférence Communale pour le logement ou une Commission interpartenaires pour le relogement d'urgence, à l'instar de ce qui existe dans les Hauts de Seine. Dans ce département, a été créée en novembre 1994 une commission d'urgences sociales « relogement » qui réunit des représentants du département, de l'Etat (Préfecture et DASS), des maires et des structures d'hébergement, qui permet notamment de mobiliser le parc privé et le parc social public et de constituer ainsi une offre de 750 logements par an.

Si l'Etat a pour vocation d'assurer le logement des personnes défavorisées, les autres acteurs n'en sont pas pour autant exonérés. Communes, employeurs, organismes d'HLM doivent ainsi naturellement contribuer au relogement sur leur propre contingent.

IV - ADAPTER LE PARC DE LOGEMENTS AUX BESOINS ET L'OUVRIR PLUS LARGEMENT.

Le parc locatif privé regroupe près de 4 millions de logements contre 3,5 pour le parc public. L'effort de l'Etat ne doit pas porter uniquement sur le parc public pourtant mieux connu et plus facilement mobilisable que le parc privé. L'effort de l'Etat, qui consent chaque année des moyens considérables (25,5 milliards d'aide à la personne dans le parc public, 35 milliards dans le parc privé, 13,5 milliards d'aides à la pierre auxquels il convient d'ajouter 33,8 milliards de dépenses fiscales et 48,9 milliards de bonification d'intérêts), doit porter sur ces deux composantes de l'offre de logements.

Un postulat, parfois implicite, sous-tend la politique menée jusqu'à présent en matière de logement des plus démunis : certains considèrent que, face à la spirale de l'exclusion, un parcours d'insertion doit être offert, qu'il doit se réaliser par étapes dans la chaîne du logement allant de l'hébergement d'urgence vers le logement social « banal ». Il conviendrait, disent-ils, de mettre en place des catégories spécifiques de logement susceptibles d'être proposés aux différents types de populations en fonction de leur situation à un instant donné.

C'est ainsi qu'ont été multipliées les formes de logements intermédiaires : foyers, CHRS, hôtels sociaux, résidences sociales, logements très sociaux dont le principal mérite est d'offrir un filet de sécurité aux ménages en difficulté. Certaines expériences de terrain semblent démontrer qu'elles ne jouent pas toujours le rôle de sas qui leur est dévolu mais qu'elles peuvent générer au contraire une ghettoïsation de fait des plus démunis.

Ces « produits spécifiques » ne résoudront pas à eux seuls le problème du logement des plus démunis **mais ils correspondent à des besoins particuliers et urgents**. Ils sont des éléments d'une gamme de solutions qui doivent exister pour permettre de répondre aux situations très diverses que l'on rencontre sur le terrain. A ce titre, ces solutions doivent être reconnues et raisonnablement développées.

Sans donc remettre en cause l'existant, il convient aujourd'hui cependant de **s'attacher particulièrement aux conditions de sortie des logements spécifiques comme aux conditions d'entrée dans le logement social banal** ainsi qu'aux possibilités **d'adapter l'offre aux besoins ou aux capacités des ménages**.

Sans doute faudrait-il repenser les produits « banalisés » plutôt que d'inventer ou de multiplier à l'excès des produits spécifiques.

4.1. Adapter l'offre de logement banalisé dans le parc public.

Il est rarement dit de façon explicite que ce **sont les besoins qui doivent orienter la production de logements**. Ces besoins évoluent dans le temps, ils sont différents suivant les lieux. Dès lors qu'ils seront mieux connus, il faut mener une politique incitative fine pour orienter l'offre.

4.1.1. Les Préfets disposent pour orienter l'offre de l'outil que constitue la programmation annuelle des aides à la pierre (PLA, PALULOS).

Les programmes élaborés par les offices et sociétés d'HLM sont souvent décalés par rapport aux besoins réels de logements qui font apparaître une demande pour des personnes isolées, avec ou sans enfant, ou pour des familles très nombreuses, à des niveaux de loyer et charges faibles.

Sous réserve de s'appuyer sur une analyse fine des besoins dans leur département, validée par l'ensemble des partenaires, et d'afficher en année N les priorités qui seront retenues pour établir la programmation des PLA en année N + 1, les Préfets ont **la possibilité d'infléchir l'offre de logements neufs**.

De même, les projets de réhabilitation pourraient-ils donner l'occasion de négocier avec leurs promoteurs des restructurations du parc : orientation vers les besoins de populations que les organismes éprouvent des difficultés à accueillir ; institution d'une obligation d'aménager des logements pour familles lourdes. Les PALULOS constituent sur ce plan un bon outil d'incitation.

Enfin, il apparaît possible par les mêmes moyens d'inciter les organismes à s'intéresser à l'habitat diffus et à créer ainsi des conditions favorables à l'hébergement de familles lourdes génératrices de difficultés **dans les programmes traditionnels**.

A contrario, chaque programme de réhabilitation devrait être examiné en tenant compte des glissements de population qu'il peut engendrer. En effet, les opérations de réhabilitation se traduisent dans la plupart des cas par une amélioration certes souhaitable du confort, mais aussi par une augmentation de loyer et des charges. Elles peuvent donc avoir pour effet de chasser de leur logement les familles les moins solvables dont le seul recours pour retrouver un toit est alors de se tourner vers le parc privé vétuste et insalubre ou vers les logements spécifiques, cette dernière possibilité entraînant destructurations familiales et surcoût pour le budget de l'Etat ou du département.

Le maintien d'un parc à loyer bas est essentiel. Il faut donc parfois éviter des réhabilitations lourdes et privilégier l'entretien.

4.1.2. Abaisser le coût de la construction pour une partie du parc.

Les coûts de construction de logements sociaux sont devenus prohibitifs pour les familles les plus démunies, même celles solvabilisées par l'APL, particulièrement en Ile de France.

Les causes sont multiples : « course » au m² de surface corrigée, recours aux loyers annexes en contrepartie d'équipements de confort voire de standing, renchérissement lié à l'application de règles d'urbanisme parfois mal adaptées à la situation des familles les plus pauvres (parkings), augmentation des charges locatives...

Or l'APL est calculée sur le loyer principal et le reste à payer par la famille peut être extrêmement élevé comparativement à ses ressources, lui interdisant l'accès dans les lieux.

Il faut donc réfléchir au moyen de diminuer le coût de la construction. Deux pistes de réflexion sont à explorer:

- diversifier l'offre dans le respect des normes existantes. Il est possible de construire moins cher en ne recherchant pas systématiquement le respect des normes maximales.

Il serait d'ailleurs certainement utile de faire aboutir la réflexion sur la notion de surface corrigée et sur la validité de certaines normes en veillant cependant à ne pas nuire à la qualité de la construction sociale.

- assouplir pour le logement très social un certain nombre de règles d'urbanisme.

4.2. Mobiliser les logements du parc public.

La vocation première du parc public est d'être un parc social. Dans la pratique, cette donnée fondatrice est parfois perdue de vue.

Certains organismes d'HLM n'accueillent dans leur parc qu'une très faible proportion de bénéficiaires de l'APL. Alors que les logements sont conventionnés à l'APL, les familles qui les habitent disposent de ressources trop élevées pour bénéficier de cette aide. Dans certains cas, il s'agit de familles qui se sont maintenues dans les lieux alors que leurs ressources augmentaient. Dans d'autres, de familles qui ont été sélectionnées à l'entrée sur la base d'un montant de ressources permettant à l'organisme de diminuer les risques, quand il ne s'agissait pas de familles se situant au dessus des plafonds.

Ces situations doivent être dénoncées, de même que le refus de certains organismes de pratiquer des surloyers, dans la mesure où elles excluent du bénéfice du logement social les familles aux ressources plus faibles. Il faut ajouter à ces pratiques la demande faite par certains organismes de cautions importantes qui ont pour effet de filtrer l'accès au parc.

Enfin, certains organismes, se fondant sur des règles d'occupation qu'ils se sont eux-mêmes fixées et qui ne résultent d'aucun texte réglementaire, s'opposent à l'entrée de familles en considérant, par exemple, que pour un parent isolé avec deux enfants, il faut au minimum un trois pièces. Ces pratiques, à l'évidence, écartent du logement social des ménages qui auraient été solvables si un logement plus petit leur avait été proposé.

Aussi l'obligation faite aux bailleurs de **produire chaque année un bilan social** pourrait-elle permettre de connaître plus précisément les pratiques en matière d'attribution de logements sociaux et de politique de peuplement par programme.

Un certain nombre de données sont d'ores et déjà disponibles dans les services de l'Etat et à la CAF : nombre de bénéficiaires d'aides personnelles, structure des ressources et composition des ménages allocataires, niveau des impayés signalés et participation des bailleurs aux plans d'apurement proposés en commission FSL...

Les informations fournies par les bailleurs devront être définies localement, en fonction des nécessités propres à chaque bassin d'habitat ou à chaque département.

Elles pourraient par exemple comprendre pour chaque programme : le nombre de bénéficiaires de l'APL, les ressources des locataires, les reprises sur contingent préfectoral, le nombre de relogements de familles lourdes, le nombre de refus d'entrée dans les lieux, le traitement et la prévention sociale des impayés, les conventions passées avec les CHRIS, l'existence de bourses d'échange, la participation au financement du FSL...

Le bilan social permettrait en outre de comparer l'action des bailleurs entre eux et de répartir les financements (PLA, PLATS, PALULOS) en tenant davantage compte des efforts de chacun.

Le C.D.H. pourrait être **l'enceinte où** seraient examinés les bilans sociaux, au vu desquels la programmation pourrait être réorientée.

4.3. Mobiliser et adapter le parc privé.

La mobilisation du parc privé passe par des mesures à caractère national pouvant prendre la forme de primes versées aux propriétaires et aux intermédiaires porteurs des projets telles que celles préconisées par la fédération des PACT ARIM.

Néanmoins, au plan local, en dehors de l'aspect relatif à la connaissance du parc qui a été développé plus haut, il convient d'associer les propriétaires privés, notamment les bailleurs institutionnels, aux réflexions et décisions portant sur le logement des plus démunis et de les sensibiliser aux différentes formes d'aide dont ils peuvent bénéficier.

Au plan local, il est nécessaire d'encourager sur crédits MOUS, ou RMI (volet logement) des structures se proposant de mobiliser les ressources de ce parc (agences immobilières à vocation sociale, associations proposant des baux glissants...). Cette possibilité devrait être étendue aux crédits du FSL.

V - AMELIORER LA REPONSE AUX SITUATIONS DES FAMILLES DEFAVORISEES.

Privé d'emploi, tout citoyen peut recourir aux services de l'ANPE et de l'ASSEDIC. Confronté à un problème de santé ou à l'urgence médicale, il est accueilli par le dispositif public ou privé de soins et couvert par l'assurance maladie. Les points d'accueil, dans les départements et les communes sont connus, répertoriés.

La situation est fort différente en ce qui concerne le logement. Qu'ils soient confrontés à des difficultés de paiement de loyer, menacés d'expulsion, qu'ils se retrouvent à la rue sans logement, les individus et les ménages sont relativement démunis. En effet, le grand nombre de services ou organismes auxquels ils peuvent s'adresser ne signifie pas qu'ils trouveront l'interlocuteur susceptible de les aider.

Les correspondants sociaux sont plus ou moins spécialisés et capables de répondre à des situations particulières pour tel ou tel type de public, ils disposent d'un nombre de possibilités limité, ils agissent sur la base de critères propres. Aucun d'entre eux n'a la capacité de traiter l'ensemble des demandes susceptibles de lui parvenir.

Il s'ensuit une réelle dilution des responsabilités préjudiciable à la prise en compte globale de la question du logement des plus démunis, et une incapacité pour ces derniers à obtenir une réelle prise en charge.

L'Etat-Préfecture constitue bien souvent un dernier recours pour les cas les plus difficiles auquel s'adressent les familles, les travailleurs sociaux, les mairies, les associations... quand ils ne disposent plus de solution. Et renoncer à recevoir ces demandeurs, comme l'ont fait certaines préfectures qui ont fermé au public leur service du logement, **apparaît aujourd'hui contraire au devoir de solidarité dont l'Etat est garant**

Pour remédier à cette situation, **il semble utile de recréer un « guichet logement »** qui aurait vocation à connaître et à traiter tous les cas d'urgence et de menace grave et à améliorer l'information des travailleurs sociaux sur les questions de logement.

5.1. Le « guichet logement ».

Dans certains départements, des dispositifs ont été mis en place pour fournir un point d'accueil aux demandeurs de logements en situation la plus difficile.

Qu'il soit construit autour du service du logement de la Préfecture ou créé ex-nihilo, voire confié à la CAF ou à une association, qu'il soit physiquement installé dans les locaux de la Préfecture ou à l'extérieur, le guichet logement permettrait de **centraliser les demandes prioritaires** et de les **répertorier dans un fichier des familles considérées en situation d'urgence ou de menace grave**.

Le guichet devra répondre à trois fonctions : accueil - information - orientation.

Il ne doit pas s'agir en effet seulement d'informer les demandeurs sur des droits et démarches ou sur l'offre de logements. Pour que ce guichet, qui doit s'appuyer sur un service du logement étoffé et pluricompétent, soit utile, il faut qu'il soit à même de **proposer des solutions adaptées**, même en nombre limité, **aux cas jugés les plus prioritaires**.

Il devra être relié à l'application informatique de manière à pouvoir modifier éventuellement les données en temps réel. Il fournira au CDH un bilan régulier de son activité.

Un tel service devrait dans l'idéal être accessible à l'ensemble des demandeurs, que leur dossier soit soutenu ou non par un travailleur social ou une association caritative. Mais dans la pratique les difficultés d'organisation sont telles (gestion des files d'attente, accueil d'un public parfois difficile, risque de focaliser les revendications) qu'il paraît **plus réaliste d'ouvrir ce service uniquement aux demandes signalées par les travailleurs sociaux** du Conseil Général, des communes, des associations, des bailleurs ou par les CHRS.

Il apparaît dès lors souhaitable d'informer ces travailleurs sociaux sur les principaux **critères de sélection** permettant de figurer dans le fichier des cas prioritaires, tout en leur laissant le soin d'opérer d'eux-mêmes le tri nécessaire entre les cas qui nécessitent un tel traitement et ceux qui peuvent se satisfaire d'une prise en charge banalisée par les mairies et les organismes.

Ceci ne doit nullement signifier que les personnes inscrites sur ce fichier sont à prendre en compte sur le seul contingent préfectoral, surtout s'il y a disproportion entre les besoins et la taille du contingent.

5.2. L'information des travailleurs sociaux.

Les travailleurs sociaux « généralistes » des CCAS ou des circonscriptions d'action sociale sont très souvent confrontés, lorsqu'ils ont connaissance des difficultés d'une famille, à un problème de logement. N'ayant que peu d'informations sur les dispositifs existants, ne disposant pas d'un guichet auquel s'adresser, il leur est difficile de trouver par eux-mêmes des solutions adaptées en dehors des réseaux qu'ils ont pu se constituer au fil du temps avec les partenaires de terrain. Or, le rôle des travailleurs sociaux auprès des familles en grande difficulté d'insertion est essentiel. L'accompagnement social, auquel sont dévolus des moyens encore insuffisants, est une condition sine qua non de l'efficacité du FSL.

Il leur serait donc très utile de connaître les priorités fixées au niveau départemental, la politique menée au sein du FSL, celle des organismes ou sociétés d'HLM (ce qui leur permettrait une meilleure défense des dossiers présentés), la diversité des solutions existantes.

Il convient donc d'organiser, en accord avec leur autorité d'emploi, **la transmission de ces informations dans chaque département**, accompagnée si nécessaire d'une formation adaptée.

5.3. Le rôle des ADIL.

Tous les départements ne disposent pas encore d'une ADIL. Cet organisme, qui n'a pas pour vocation de traiter des cas des plus défavorisés, peut être néanmoins extrêmement utile pour les propriétaires privés, leur fournir de l'information et s'occuper plus particulièrement des cas des accédants en difficulté.

Il convient donc **d'encourager leur création** là où elles n'existent pas.

5.4. La prévention des expulsions.

Depuis que la notion de droit au logement a pris valeur législative et constitutionnelle et que certaines associations en ont fait le fondement de leurs actions largement médiatisées en faveur des sans logis, les expulsions locatives sont de plus en plus mal ressenties par l'opinion publique.

Le représentant de l'Etat qui octroie le concours de la force publique est celui sur lequel, au plan local, s'exerce la pression des élus et des diverses associations de défense des locataires. Si pour quelques cas particuliers (locataires manifestement de mauvaise foi, troubles de jouissance ou de l'ordre public, propriétaires eux-mêmes en situation sociale et financière délicate...) les décisions de concours sont légitimes et relativement bien acceptées, il est en revanche de plus en plus difficile d'expulser des familles qui, victimes des conditions économiques générales, ne disposent pas des ressources nécessaires pour faire face au paiement de leurs loyers et charges et pour lesquelles il n'existe pas de solution de relogement acceptable.

Les expulsions se traduisent généralement par l'éclatement des familles et par la mise en oeuvre de dispositifs **plus coûteux** pour la collectivité que le maintien dans les lieux (en particulier lorsqu'il y a des enfants).

Il convient donc en toute priorité de **renforcer les actions préventives** afin d'éviter ou de limiter le recours à l'expulsion. Or bien souvent l'action sociale, quand elle existe, intervient après l'expulsion, c'est-à-dire trop tard.

5.4.1. Encourager les bailleurs à mener une politique sociale interne.

Encore trop peu de bailleurs mènent une réelle politique de prévention au moment où apparaissent les premiers impayés.

La loi leur fait obligation de saisir la SDAPL dans les 3 mois qui suivent le moment où le montant de la part du loyer impayé restant à la charge du locataire représente 3 mois de loyer (I). A ce stade, la négociation d'un plan d'apurement, la proposition d'un logement mieux adapté aux besoins et aux possibilités de la famille, la mise en oeuvre d'un accompagnement social peuvent permettre d'éviter une dégradation souvent irréversible de la situation. Or, de trop nombreux organismes ne respectent pas cette obligation, dans certains cas ils l'ignorent. Parfois, et c'est souvent le cas lorsque les loyers sont perçus par l'intermédiaire d'une perception municipale, ils découvrent la situation très tardivement. Dans d'autres cas, ils choisissent de ne rien déclarer, préférant continuer temporairement à percevoir l'APL et renoncer à la quote part d'impôt par le locataire.

(I) Cette obligation n'existant pas pour les bénéficiaires de l'allocation-logement, la CAF devrait inciter les bailleurs à les saisir au plus tôt de l'apparition d'un impayé de loyer.

Il faut donc **rappeler cette obligation et appliquer les sanctions prévues** : mise à la charge du bailleur de l'APL indûment versée, non intervention du FSL lorsque les ménages ne sont pas connus de la SDAPL. Dans les départements qui appliquent effectivement les sanctions, comme la Seine et Marne, les bailleurs se sont pliés à cette règle et la détection des impayés peut intervenir très en amont.

Dans un souci de saine gestion, certains organismes n'hésitent pas, dès le constat de la défaillance du locataire, à transmettre le dossier à leur service contentieux à charge pour lui de mettre le locataire en demeure de régulariser puis de recourir à une procédure judiciaire. Ils espèrent ainsi se débarrasser rapidement du locataire et limiter le manque à gagner ou obtenir l'indemnisation amiable ou contentieuse de l'Etat en cas de non octroi de la force publique.

L'existence **d'un service social au sein de l'organisme**, distinct du service contentieux, susceptible de rencontrer les familles et d'étudier avec elles les solutions pouvant être mises en oeuvre, constitue une réelle amélioration pour les familles comme pour les organismes qui, pour ceux qui en ont fait l'expérience, reconnaissent une diminution sensible du nombre des impayés et considèrent cet « investissement » comme rentable.

D'autres préfèrent recourir aux services de travailleurs sociaux, de conseillères en économie sociale et familiale, mis à disposition par une convention passée avec des associations telles que l'UDAF.

La mise en place systématique de cette forme de prévention doit donc être encouragée par tous les moyens et faire l'objet d'une évaluation dans le cadre du bilan social qui devrait être fourni chaque année par l'organisme. Il peut s'agir de l'un des éléments qui permettra d'appréhender l'effort social de l'organisme dont dépendra ensuite l'attribution des aides à la pierre. La contribution de l'organisme au FSL pourra par exemple être minorée en cas de mise en place de ce service, à moins qu'elle ne soit calculée au prorata du montant des impayés constatés.

5.4.2. Encourager la mise en place de bourses d'échange.

Beaucoup de situations d'impayés résultent d'une inadéquation entre le niveau des loyers et charges liés à la taille du logement et les ressources de la famille. Certaines familles occupent des logements trop grands alors que d'autres attendent des logements de taille plus conforme à leurs besoins.

Il faut donc **encourager la mise en oeuvre des bourses d'échange** au sein des organismes qui disposent des parcs les plus importants. Le fonctionnement de cette structure pourrait être l'un des éléments pris en compte dans l'appréciation du bilan social des organismes.

5.4.3. Mettre en place un dispositif visant à permettre un traitement du dossier à chaque phase de la procédure.

Les familles sont souvent **ignorantes des démarches** à accomplir lorsqu'elles sont en situation d'impayé. Plutôt que de s'ouvrir de leur problème, de demander des conseils, elles ont souvent tendance à l'immobilisme. Des brochures d'information devraient être diffusées, tant auprès des locataires que des travailleurs sociaux, pour expliquer les procédures et les actions curatives à entreprendre ou les erreurs à éviter, comme celles consistant à ne pas se présenter à l'audience ou à ne pas se rendre aux convocations des différents services sociaux ou administratifs.

Une instance départementale de prévention (du type de celle existant dans le Pas de Calais associant Préfecture, DDASS, DDE, Justice, Conseil Général, Chambre Départementale des Huissiers) peut permettre **d'étudier, de la naissance de l'impayé jusqu'à l'expulsion, la procédure et les moyens d'en sortir à chaque phase** : signalement par les huissiers aux commissions qui gèrent le FSL des commandements de payer qui concernent les familles en grande difficulté, bénéficiaires du RMI ou surendettées ; sursis à statuer par les magistrats quand le dossier est étudié en commission FSL ; transmission à la Préfecture du commandement à quitter les lieux ; réalisation d'enquêtes sociale et administrative quand le concours de la force publique est demandé.

Dans le Pas de Calais, les travaux menés ont abouti à la rédaction **d'une charte pour la prévention de l'expulsion**.

Pourrait être insérée à une telle charte une mesure visant à **demander au juge de saisir systématiquement un travailleur social dès** lors qu'un dossier lui est adressé afin de mieux cerner les difficultés de la famille mais aussi pour permettre au suivi social de démarrer s'il n'est pas déjà mis en place, en particulier pour les cas relevant du parc privé.

Pourrait être également prévu qu'un **travailleur social** puisse **se tenir à disposition des familles avant toute audience**, afin d'examiner si toutes les mesures possibles (ex. rétablissement de droits) ont été prises. Il semblerait que, quand cette pratique existe, elle permette de sauver quelques cas.

Cette démarche de mise en place d'une charte pour la prévention des expulsions pourrait utilement être généralisée.

5.5. Coordonner le travail des commissions (SDAPL, FSL, CLI, commissions de surendettement).

Au niveau départemental, plusieurs commissions sont susceptibles d'avoir à connaître de la situation des mêmes familles sous des angles différents. Or elles travaillent trop souvent isolément sans coordination entre elles et donc éventuellement sans cohérence.

Le guichet logement évoqué ci-dessus pourrait **améliorer l'orientation des personnes en difficulté vers la ou les commission(s)** particulièrement concernée(s). Cela permettrait d'éviter les erreurs d'aiguillage que l'on rencontre trop fréquemment.

Il conviendrait aussi d'organiser la **circulation de l'information entre les commissions** soit par l'établissement d'une fiche navette unique pour l'ensemble des étapes, soit par la présence au sein de chaque commission d'un correspondant qui pourrait informer son collègue dans une autre instance des problèmes de la famille et des solutions retenues.

De façon générale, c'est autour du **FSL** que la circulation de l'information doit s'organiser, car c'est bien le **dispositif central** du logement des personnes défavorisées.

Dans certains départements, la présentation obligatoire des dossiers FSL par un travailleur social permet en général d'être informé du travail déjà réalisé par les CLI ou les commissions de surendettement sur les mêmes familles.

5.6. Améliorer les conditions d'attribution des logements dans le cadre des contingents.

Dans de nombreux départements, les Préfectures n'ont qu'une connaissance très partielle du contingent social dont elles disposent. Le contingent fonctionnaires est souvent mieux suivi. En général, les premières attributions dans les programmes neufs donnent lieu à des propositions d'attribution de la part de la Préfecture, négociées ou non avec les mairies, pour la totalité ou non du contingent. Mais il s'avère que beaucoup d'organismes, encouragés en cela par l'incapacité dans laquelle se trouvent les services de l'Etat de les contrôler sur ce point, ne signalent plus la totalité des vacances et les utilisent à leur convenance ou dans le cadre des relations qu'ils entretiennent avec les élus locaux. Il s'ensuit une disparition progressive des logements du contingent et une baisse artificielle des vacances observées sur le contingent préfectoral.

Par ailleurs, les propositions d'attribution sont parfois faites par la Préfecture sur des critères flous, peu en rapport avec la réalité de l'urgence, opaques pour les partenaires. Ou bien les propositions faites aux organismes, dont il convient de rappeler qu'ils disposent du pouvoir de décision en la matière, ont quelquefois tendance à rentrer a priori dans le cadre fixé par les commissions d'attribution. Ainsi ce sont souvent les personnes les plus faciles à placer qui trouvent un logement dans le cadre du contingent, quand il ne s'agit pas de ménages pour lesquels le logement social ne constitue pas une absolue nécessité.

5.6.1. Récupérer le contingent préfectoral.

Il convient donc, dans un premier temps, que dans tous les départements où se posent des problèmes de logement, **la Préfecture puisse mettre en oeuvre une politique de récupération de son contingent**. Il s'agit de réexploiter toutes les conventions signées avec les organismes HLM en vue d'identifier les logements du contingent, parfois d'individualiser des logements qui ne l'étaient pas. Ce travail doit s'effectuer en partenariat avec les organismes, les divergences susceptibles d'être constatées pouvant résulter d'accords ponctuels parfois **anciens**.

L'expérience prouve que dans tous les départements où cette démarche a été entreprise, les taux de vacance observés sont rapidement remontés (Rhône, Hauts-de-Seine...)

L'application de cette politique passe par **l'informatisation du suivi du contingent préfectoral**.

5.6.2. Mieux gérer le contingent.

La maîtrise du contingent n'a d'intérêt que si elle permet de mieux prendre en compte la situation des familles les plus en difficulté. On a vu qu'actuellement, en pratique, ce sont souvent les personnes relativement faciles à loger qui trouvent un logement dans le cadre du contingent préfectoral.

Cette pratique doit être inversée. Dans la mesure où le fichier des cas prioritaires, ceux dont personne ne souhaite s'occuper ou que personne ne peut placer, est pris en charge par la Préfecture, **il faut que le contingent du Préfet serve en priorité à loger ces familles**.

Le fait pour la Préfecture d'afficher clairement qu'elle a la charge des plus démunis devrait renforcer sa position à l'égard des organismes comme des communes.

Les pratiques des services du logement, qui sont les correspondants des organismes, devront être réorientées vers une prise en considération des cas sociaux. S'appuyant sur les rapports des travailleurs sociaux, il faudra pouvoir, plus qu'aujourd'hui, prouver que les familles, même les plus démunies, peuvent payer un loyer, que l'accompagnement social constitue une garantie... Dans certains cas, le service du logement devra accepter d'abandonner tel logement du contingent dans un programme neuf inaccessible à une famille en échange d'un logement libre situé dans un programme plus ancien et moins cher.

Autrement dit, **il ne suffira pas de proposer, mais de négocier et de discuter chaque proposition.**

Il faut d'ailleurs **se donner les moyens de sanctionner les organismes qui ne joueraient pas le jeu.** L'Etat dispose d'arguments forts qui sont trop rarement mis en oeuvre (refus de conventionnement, refus d'octroi des PLA ou des PALULOS, examen des plans de redressement par la CGLS, inspection de la MILOS...)

5.6.3. Harmoniser les règles d'utilisation des différents contingents.

Dans la mesure où les règles d'utilisation du contingent préfectoral seraient transparentes et lisibles, on peut penser qu'elles acquerraient aux yeux des partenaires une certaine légitimité. Or, dans les départements les plus urbanisés, **ce contingent ne saurait à lui seul répondre aux besoins, même sur plusieurs années.**

Aussi est-il nécessaire de faire prendre en compte par les organismes eux-mêmes et par les maires sur leur propre contingent certains des cas inscrits au fichier des cas les plus difficiles. Cela peut se faire par la mise en commun, comme dans les Hauts-de-Seine, d'une partie des contingents, y compris le contingent 1%, ce qui revient à augmenter l'offre de logements disponibles pour les plus défavorisés.

La gestion d'un tel système peut selon les cas, s'envisager au niveau d'un organisme, au niveau d'une commune dans le cadre d'une conférence communale du logement ou par une conférence intercommunale.

Il est essentiel de faire accepter l'idée que chacun doit prendre sa part de ce problème du logement des plus démunis, de quantifier des objectifs et d'agir dans la transparence.

5.6.4. Permettre une ouverture des commissions d'attribution.

Les commissions n'exercent pas toujours le rôle qui devrait être le leur. Il arrive qu'elles ne se réunissent pas. Il est rare qu'en réunion les cas soient réellement examinés finement. Le plus souvent, la commission d'attribution entérine les choix opérés par les services de l'organisme, effectués sur des critères qui ne sont pas toujours avouables.

Or, l'Etat est absent de ces commissions et ne sait donc pas précisément ce qui s'y passe.

En l'absence de mesure de nature législative prévoyant cette présence et **par négociation locale menée avec les bailleurs** les plus importants, il devrait être possible de **permettre à l'Etat d'être représenté, quand il le souhaite, aux commissions d'attribution**. Il ne s'agirait pas de participer à la décision et donc de cautionner telle ou telle pratique, mais d'être informé et de pouvoir mieux comprendre ce qui peut rendre difficile l'acceptation de certains candidats.

En tout état de cause, le Préfet désigne des « représentants de l'Etat » au sein des conseils d'administration des offices et des OPAC. La commission d'attribution est une émanation du conseil. Elle comprend 6 membres dont 2 désignés par le Préfet. Il devrait donc être possible dans ce cas d'être mieux informé, voire de peser sur la décision.

Il serait donc important que **les membres désignés par le Préfet puissent être régulièrement réunis par celui-ci** afin d'être informés des grandes lignes de l'action de l'Etat en matière de logement dans le département et d'en être porteurs au sein des organismes.

5.7 Constituer un « réseau du logement ».

On a vu plus haut, au fil des propositions, l'importance d'une formation ou d'une information ordonnée des Préfets, des Sous-Préfets, des fonctionnaires des Préfectures, des services déconcentrés, des travailleurs sociaux, des représentants du Préfet dans les offices d'HLM et les OPAC.

Cette action doit être élargie à l'ensemble des acteurs du département : DDE, DDASS, services du Conseil Général, CAF etc...

Elle permettra de constituer rapidement un « réseau du logement », conscient des mêmes urgences et appliquant la même politique.

VI - LES MESURES PROPOSEES -

Tout au long de ce rapport, des mesures ont été préconisées. Leur application ne doit être ni aveugle ni systématique.

Elles constituent cependant un fil conducteur pour améliorer l'efficacité de l'action dans une perspective durable et en tenant compte de la situation locale.

Au-delà des mesures d'organisation qui sont proposées, la réussite de la politique du logement des personnes défavorisées passe par un travail partenarial : entre tous les acteurs, avec les bailleurs et, **au premier rang, avec les maires.**

Partout, nous l'avons constaté : là où un dialogue durable et constructif s'est instauré avec la commune, le district ou la communauté urbaine, là où existe de part et d'autre une volonté politique, une action efficace, visible et durable a pu se développer.

Mobiliser et coordonner

1. Rappeler au plan national les priorités et les objectifs :

- réaffirmer que le logement des plus défavorisés est une **priorité nationale**
- dégager les **priorités** au niveau interministériel et instituer une **coordination des administrations centrales** concernées
- inciter les Préfets à engager **un travail partenarial plus actif avec les collectivités locales** d'une part, avec les services déconcentrés d'autre part
- mettre en place des **sessions de formation et d'information** sur les problèmes de logement

2. Organiser au plan local un véritable « Service public du logement »

- instituer un **comité de pilotage** autour du Préfet, qui travaille à partir de **tableaux de bord**
- **renforcer le service du logement** des Préfectures, particulièrement en Ile de France
- constituer **un véritable « réseau du logement »** par une action continue de formation des acteurs
- réactiver les **CDH**

Mieux connaître l'offre et les besoins de logements -

3. Créer un Observatoire départemental du logement en :

- rapprochant le fichier des CAF des statistiques DDE pour mieux connaître le parc social de fait
- exploitant les données des DRE et DDE pour mieux connaître la vacance dans le parc conventionné
- étendant le champ des enquêtes DDE au parc non conventionné

4. Tenir un **fichier informatisé des demandeurs** de logements et **repérer** les situations d'urgence prioritaires

Mobiliser le parc public et le parc privé

5. Mobiliser le parc public en :

- instituant des conférences communales ou des commissions partenariales
- repérant et libérant des logements du parc ancien

6. Mobiliser le parc privé en :

- instituant une **commission locale du parc privé**
- développant les ADIL et les AIVS
- informant les bailleurs privés des aides dont ils disposent s'ils logent des personnes défavorisées

Adapter le parc de logements

7. Orienter la production de logements en fonction des besoins en :

- concevant des logements (neufs - réhabilités) moins chers et mieux adaptés aux besoins des familles prioritaires
- conditionnant l'attribution de crédits PLA-PALULOS à cet effort d'adaptation

8. Abaisser le coût de la construction pour une partie du parc en :

- diversifiant l'offre dans le respect des normes existantes
- assouplissant les règles d'urbanisme
- entreprenant une réflexion sur l'adaptation et la réduction de certaines normes

Améliorer la réponse aux situations des familles défavorisées

9. Ouvrir un « **guichet logement** », rattaché au service du logement et accessible aux personnes envoyées par les travailleurs sociaux.
10. Améliorer la **formation et l'information** des travailleurs sociaux
11. **Coordonner le travail des commissions** pour l'examen des cas jugés prioritaires
12. **Récupérer le contingent préfectoral**, en assurer un suivi informatisé et établir des règles claires **d'utilisation des différents contingents** pour le relogement des cas jugés prioritaires

Prévenir les expulsions

13. Définir un « **code de conduite** » pour les bailleurs publics (voir infra)
14. Mettre en place une instance départementale **d'étude de la prévention des expulsions** mobilisant les partenaires sur la base d'une charte

15. Organiser le suivi social en cas d'expulsion

- **encourager** les bailleurs à se doter d'un service social
- **inciter** les huissiers de justice à signaler les commandements de payer
- **inciter** les magistrats saisis d'une demande d'expulsion à surseoir à statuer quand le FSL est sollicité
- **ouvrir la possibilité** pour les magistrats de saisir un service social à l'arrivée des dossiers.

16. Développer le tiers-payant pour l'allocation logement

Nouer un dialogue plus constructif avec les organismes publics HLM.

17. Clarifier au plan national les missions des organismes HLM

18. Exiger la production d'un bilan social annuel par organisme

- explicite et codifié localement
- discuté en CDH
- conditionnant l'attribution des financements

19. Faire appliquer un « code de conduite » en cas d'expulsion

- encourager les bailleurs à se doter d'un service social
- encourager les bailleurs à mettre en place des bourses d'échange de logements
- appliquer les sanctions en cas de non-saisine au plus tôt de la SDAPL

20. Veiller à la transparence des attributions de logement

- au travers du bilan social
- en prévoyant la faculté pour l'Etat d'assister aux commissions d'attribution
- en donnant des consignes claires aux représentants du Préfet dans les conseils d'administration des offices et des OPAC.

ANNEXES

ANNEXE N° 1**Composition du groupe de réflexion**

M. FONTENAIST	Préfet du Val-de-Marne, Président
M. BLANCHOU	Sous-Préfet de l'Hay les Roses, Rapporteur
M. ABADIE	Inspection Générale de l'Administration
Mme BENSAID	Chargée d'études au bureau des actions sociales (DHC - Ministère du Logement)
Mme BORIE	Chef du service habitat à la DDE du Val-de-Marne
Mme COTTET-PLANTAVID	Directeur Général de la CAF du Val-de-Marne
M. DENANTES	Conseil Général des Ponts et Chaussées
M. DRESCH	Conseil Général des Ponts et Chaussées
Mme HAMAYON	Stagiaire de l'ENA à la Préfecture du Val-de-Marne
M. GOUILLOU	Adjoint au chef du bureau des actions sociales au Ministère du Logement
Mme LECHENAUD	Directeur des Relations avec les collectivités locales - Préfecture du Val de Mame
Mme MAZAR	Directeur adjoint DDASS du Val-de-Mame
Mme DU MESNIL du BUISSON	Inspection Générale des Affaires Sociales
M. SARDAIS	Inspection Générale des Finances
Mme SARTOLOU	Assistante sociale DDASS du Val-de-Marne
Mme YAVCHITZ	Conseiller technique DIRMI

ANNEXE N° 2**Liste des personnes rencontrées**

Mme AUDIER	Conseiller technique au Cabinet du Ministre d'Etat, Ministre des Affaires sociales, de la santé et de la ville
M. BENOIT	Président de la fédération nationale des PACT ARIM
M. BERTRAND	Directeur de l'Administration Générale du Personnel, du Budget au Ministère des Affaires sociales de la santé et de la ville
M. BESSON	Ancien Ministre, Président du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées
M. BEHAR	Directeur d'ACADIE
Mme BOUVIER	ATD Quart-Monde
Mme BROUTIN	Responsable du secteur logement Emmaüs
M. COLLOMP	Président du Tribunal de Grande Instance de Créteil
M. CATHALA	Ancien Ministre, Député maire de Créteil
M. CHIGOT	Délégué général de la Fondation Abbé Pierre
M. COSTA de BEAUREGARD	Conseiller technique au cabinet du Premier Ministre
M. DELARUE	Ancien Délégué interministériel à la ville, Maître des Requêtes au Conseil d'Etat
M. DOUTRELIGNE	Chargé de mission UNIOPSS ET URIOPSS Nord-Pas de Calais
M. EDOU	Directeur de l'habitat et de la construction au Ministère du logement
M. EYRAUD	Président de l'Association Droit au Logement

ANNEXE N° 3

Liste des départements visités

Ille-et-Vilaine

Loire Atlantique

Moselle

Paris

Pas-de-Calais

Rhône

Sarthe

Seine-et-Marne

Essonne

Hauts-de-Seine

Val-de-Marne

Val-d'Oise

ANNEXE N° 4**BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE**

- Propositions pour le logement des personnes défavorisées. Rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées - décembre 1993.
- Pour le droit au logement, de l'Etat tuteur à l'Etat garant, 2ème rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées - décembre 1994.
- Politique de l'habitat et logement des personnes défavorisées - Journées régionales 1994 - Ministère du Logement.
- Besoins en logement où en est-on ? Emmanuel EDOU Directeur de l'Habitat et de la Construction - février 1995.
- L'attribution des logements sociaux - F. GEINDRE - octobre 1989.
- Attribution des logements sociaux - ERIGNAC - mars 1994.
- Les caisses d'Allocations familiales et les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées - actions 1993 - CNAF.
- Prévention de l'expulsion - UNIOPSS - Commission habitat logement - mars 1995.
- Actes du 29ème congrès du Mouvement PACT-ARIM - octobre 1994.
- Crise du logement, mécanique de l'exclusion « attributions d'office » - Association Droit au Logement - septembre 1994.
- Activités habitat et ville de la DRE Ile de France - J. DENANTES - Conseil Général des Ponts.
- Un logement pour tous - Commission sociale de l'Episcopat français - février 1995.
- En mal de toit - Pierre André PERISSOL.