

PLAN

AVANT-PROPOS	1
-I- UNE PERIODE CARACTERISEE PAR DES EVOLUTIONS CONTRADICTOIRES	4
I.1 - L'affirmation du droit au logement en France et dans le monde mais, partout, le maintien à un niveau intolérable du nombre de sans-abri et de mal logés	4
I.1.1 - Une reconnaissance de plus en plus générale du droit au logement	4
I.1.2 - Le maintien à un niveau intolérable du nombre de sans-abri et de mal logés	5
I.2 - Face à la montée de la précarité une mobilisation renforcée des élus et des collectivités territoriales tant pour la mise en oeuvre du plan d'urgence que pour l'élaboration de la loi de cohésion sociale mais, globalement, un effort de la nation pour le logement en diminution constante	7
I.2.1 - Une mobilisation et des partenariats renforcés	7
I.2.2 - Un effort financier global de la nation en diminution constante	9
I.3 - Une multiplicité de réformes intéressant le secteur du logement mais, pour le logement des plus défavorisés, la permanence du cadre et des instruments définis par la loi de mai 1990	10
I.3.1 - Une multiplicité de réformes	10
I.3.2 - Pour le logement des personnes défavorisées la permanence du cadre et des outils mis en place par la loi de 1990	13

-II- DES OBSTACLES PERSISTANTS ET PREOCCUPANTS A LA MISE EN OEUVRE DU DROIT AU LOGEMENT	23
II.1 - Une mauvaise connaissance de l'offre et de la demande dans leurs dimensions quantitatives et qualitatives	23
II.1.1 - Une mauvaise connaissance de l'offre destinée aux personnes défavorisées	23
II.1.2 - Une mauvaise connaissance de la demande	25
II.2 - Une offre de logements inadaptée pour les personnes défavorisées	26
11.2.1 - L'inadaptation est quantitative	26
11.2.2 - L'inadaptation est qualitative	28
II.3 - Une insuffisante efficacité des procédures d'attribution de logements sociaux pour l'accueil des plus démunis	31
II.4 - Une insuffisante solvabilisation	32
II.4.1 - Les ménages sont en situation de plus en plus précaire	32
11.4.2 - Les aides personnelles ont une importance déterminante	33
11.4.3 - Les aides ne sont pas suffisamment solvabilisatrices	34
II.5 - Une insuffisante prévention	35
11.5.1 - Une insuffisante prévention des expulsions	35
11.5.2 - Un rôle préventif insuffisant des FSL	36
11.5.3 - Une information insuffisante sur les procédures	36
11.5.4- Une certaine ambiguïté de la notion d'accompagnement social	37
II.6 - L'absence d'un échelon territorial pertinent pour conduire les politiques d'habitat	37
II.6.1 - La commune n'est pas un échelon adapté à la conduite de politiques d'habitat	37
II.6.2- Le soutien de l'Etat aux communes ne tient pas suffisamment compte de leur effort en matière de logement social	38

-III- LES PROPOSITIONS DU HAUT COMITE	39
III.1 - Connaissance de l'offre et de la demande	40
III.2 - Adaptation de l'offre	41
III.3 - Transparence et équité des attributions	44
III.4 - Meilleure solvabilisation des ménages	44
III.5- Renforcement des actions de prévention pour limiter les expulsions	45
III.6 - Définition d'un échelon territorial pertinent pour la conduite des politiques d'habitat	47
 CONCLUSION	 48
 ANNEXES	 50
Annexe 1 :Activité du Haut Comité	
Annexe 2 : Décret du 29/05/96 : nomination des membres	
Annexe 3 : Décret du 15/11/96 : nomination du Secrétaire Général	
Annexe 4 :Avis du Haut Comité : Volet logement de l'Avant-Projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale	
Annexe 5 :Avis du Haut Comité : Attribution des logements locatifs sociaux	
Annexe 6 : Lettre au Premier Ministre : fichier des impayés locatifs Réponse du Premier Ministre Communiqué de presse	
Annexe 7 : Part des prestations de protection sociale (en % du PIB)	
Annexe 8 :Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (HABITAT II)	
Annexe 9 : Résolution sur les aspects sociaux du logement de la commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement Européen	

AVANT-PROPOS

Le présent rapport annuel rend compte de l'activité du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées depuis la présentation en décembre 1995 de son troisième rapport annuel intitulé: *"Droit au Logement: du Devoir de Solidarité à l'Obligation de Résultat"*.

Le renouvellement des deux tiers des membres du Haut Comité par décret du 29 mai 1996, le foisonnement de mesures et de projets intervenus dans le domaine du logement social, le débat sur le droit au logement au sein du projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale, ont conduit les membres du Haut Comité à différer de quelques mois l'élaboration de ce quatrième rapport qui couvre donc une période de dix-huit mois.

Créé par l'Article 1er du décret du 22 décembre 1992, le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées a pour mission constitutive de :

"Faire toute proposition utile sur l'ensemble des questions relatives au logement des personnes défavorisées."

Il donne son avis sur toute question dont le gouvernement le saisit.

Il élabore chaque année un rapport qu'il remet au Président de la République et au premier Ministre".

Utilisé pour la première fois par la loi de 1990 le terme de "personnes défavorisées" veut qualifier des personnes qui cumulent des handicaps de ressources, d'intégration sociale, de développement culturel sans la connotation morale ou caritative du terme de "pauvres", sans la dimension restrictive du terme de "sans abri", sans le caractère trop économique du terme de "démunis" et, enfin, sans la stigmatisation contenue dans le terme "d'exclus".

Les membres du Haut Comité n'entendent pas substituer leur action à celle des différents acteurs et partenaires publics ou privés chargés de la mise en oeuvre du droit au logement mais, à partir de leur expérience, enrichie par l'audition mensuelle de personnalités ayant un rôle significatif en ce domaine, ils se sont fixé pour objectif d'effectuer auprès des pouvoirs publics le rappel constant de l'urgence et de l'ampleur des problèmes posés par le logement des personnes défavorisées.

Dans cette perspective, le Haut Comité, consulté à deux reprises au cours de l'année 1996 par le Ministre chargé du Logement, a rendu, en juillet 1996, un avis sur les pistes de solutions proposées en matière d'attribution des logements locatifs sociaux et, en octobre 1996, un avis sur les dispositions sur le logement du projet de loi relatif au renforcement de la cohésion sociale. Il a, en outre, consacré ses auditions et ses travaux à l'identification des obstacles qui subsistent encore pour une réelle adéquation de l'offre de logements aux besoins des familles défavorisées et à la recherche de solutions permettant de "délégitimer" ces obstacles et de compléter le dispositif conçu dès 1990 pour assurer à chaque personne un droit effectif au logement.

Le précédent rapport du Haut Comité s'intitulait "*Du devoir de Solidarité à l'obligation de résultat*". En centrant ses réflexions pour son quatrième rapport sur les obstacles qui subsistent encore pour le logement des personnes défavorisées le Haut Comité ne veut méconnaître aucun des efforts de solidarité qui ont été menés par les associations, les collectivités territoriales et les pouvoirs publics, au cours des dix-huit derniers mois.

S'il recense les obstacles qui s'opposent à la mise en oeuvre générale et effective du droit au logement ce n'est pas pour faire le procès de tel ou tel partenaire qui aurait failli à l'obligation de résultat évoquée dans le rapport de 1995 mais pour aider à mieux identifier ce qui reste insuffisant dans les réponses, aujourd'hui proposées en matière de logement, face à l'immense défi de la précarité.

En témoin libre, actif et vigilant des situations les plus inadmissibles d'exclusion du logement et des mécanismes qui y conduisent, le Haut Comité se doit de constater que six ans après la mise en oeuvre de la loi du 31 mai 1990 et des textes qui l'accompagnent, en dépit d'une succession de plans d'urgence et de l'adoption de mesures destinées à rendre plus fluide la chaîne du logement, la montée de la précarité et la contraction de l'offre locative à bas loyer n'ont cessé de compliquer l'accès au logement ou le maintien dans un logement décent pour un nombre croissant de familles.

L'analyse des membres du Haut Comité les conduit à dresser, dans la première partie de ce rapport, un bilan contrasté des dix huit derniers mois, période caractérisée par des évolutions contradictoires.

La seconde partie est consacrée à l'analyse d'obstacles persistants et préoccupants à la mise en oeuvre effective du droit au Logement.

La troisième partie expose les propositions du Haut Comité pour lever ces obstacles, sachant que ceux-ci ne peuvent être surmontés que par la conjonction d'une forte volonté politique et d'une mobilisation accrue de la solidarité nationale.

UNE PERIODE CARACTERISEE PAR DES EVOLUTIONS CONTRADICTOIRES

I.1 L’Affirmation du droit au Logement en France et dans le monde mais, partout, le maintien à un niveau intolérable du nombre de sans- abri et de mal logés.

I.1.1 Une reconnaissance de plus en plus générale du droit au logement.

Le droit au Logement, en France, est un principe de valeur constitutionnelle.

Après la décision de janvier 1995 du Conseil Constitutionnel considérant que "la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un principe à valeur constitutionnelle", les décisions de justice de Mars 1995 (TGI de Paris) et septembre 1996 (TGI de Paris) ont confirmé la valeur constitutionnelle du droit au logement et estimé que ce droit "constitue un devoir de solidarité nationale qui mérite protection au même titre que le droit de propriété".

A son tour et pour la première fois, le médiateur de la République dédie un chapitre de son rapport de 1996 aux problèmes liés au logement qu'il considère comme un grand facteur d'exclusion.

Enfin, l'exposé des motifs du projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale, longuement débattu au printemps de 1996, reconnaissait le droit au logement comme l'un des cinq droits fondamentaux auxquels un accès effectif doit être garanti (citoyenneté, emploi, logement, santé, culture).

Reconnu, en France, comme un principe de valeur constitutionnelle, le droit au logement a été, en mai 1996, consacré au niveau international puisque la conférence de l'ONU "Habitat II" a conclu ses travaux par une reconnaissance unanime de ce droit comme ***droit fondamental à portée universelle*** et a incité les Etats à assumer leurs responsabilités pour que ce droit soit effectif.

I.1.2 Le maintien à un niveau intolérable du nombre de sans-abri et de mal logés.

Tandis que le principe d'un droit fondamental au logement tend à s'affirmer de manière générale, partout dans le monde et, en particulier, dans les nations les plus riches, le nombre de sans logis et de mal logés s'établit à des niveaux inacceptables.

Dans les travaux préparatoires de l'ONU pour la conférence HABITAT II, le Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humains (CNUEH) a évalué à plus d'un milliard le nombre de personnes sans logement dont 600 millions dans la plus extrême pauvreté.

Aux Etats Unis, les évaluations varient entre 300 000 personnes sans-abri pour les autorités administratives (Department of Housing) et 1 000 000 pour les associations caritatives qui constatent la présence d'un nombre croissant de familles avec leurs enfants dans la rue.

Le consultant mandaté par l'Union Européenne pour gérer l'Observatoire Européen des Sans-Abri donne pour l'Union Européenne les estimations suivantes: 1 800 000 personnes dépendent des centres d'hébergement, 1 000 000 sont ballotés entre des caravanes et d'autres abris précaires, 16 000 000 sont mal logés dans des conditions d'insalubrité, d'humidité, de surpeuplement.

Les gouvernements des Etats membres de l'Union Européenne reconnaissent*, chacun pour leur part, l'existence d'une population qui n'a pas accès au logement: 260 000 personnes pour l'Allemagne, 141 000 pour la grande Bretagne, 30 000 pour les Pays Bas, près de 100 000 pour le Portugal et 60 000 pour l'Espagne.

*Synthesis Report on Housing of Society Excluded People, Réunion informelle des ministres européens du logement, DUBLIN 1996

Pour la France les estimations restent difficiles car, comme l'a bien souligné le rapport du Conseil National de l'Information Statistique (CNIS, n° 29, mars 1996) intitulé "pour une meilleure connaissance des sans-abri et de l'exclusion du logement" la méthode statistique traditionnelle est plus adaptée au dénombrement d'un stock de personnes dans une situation déterminée qu'à l'évaluation d'un flux de personnes qui -comme le confirment toutes les associations qui leur portent assistance- peuvent successivement être sans-abri, puis dans un centre d'hébergement puis, de nouveau, à la fin de l'hiver, dans un abri de fortune, un squat, un asile de nuit. Il n'existe donc pas, aujourd'hui, d'autres données que celles qui figuraient dans le rapport du BIPE, établi en 1992. Ce rapport qui n'a pas été actualisé donnait les estimations suivantes:

202 000 personnes exclues du logement

dont 98 000 SDF

45 000 en abris de fortune

59 000 en centres d'urgence(y compris des familles)*

* La Direction de l'Action Sociale indique que 30% des CHRS soit environ 10 000 places peuvent accueillir des femmes avec enfants. La FNARS, quant à elle, recense dans son annuaire (1995) pour 34 000 places d'hébergement 51,5% de personnes accueillies avec des enfants

470 000 personnes logées en meublés ou en chambres d'hôtel

1 576 000 personnes mal logées

dont 147 000 en habitations mobiles

(y compris les gens du voyage semi-sédentarisés)

1 429 000 en logements hors normes

176 000 en foyers de travailleurs

2 800 000 personnes hébergées chez des parents ou des amis.

En l'absence de données plus actuelles les ordres de grandeur du BIPE doivent être retenus pour évaluer, notamment, le nombre de personnes exclues du logement que l'on peut encore aujourd'hui estimer à **un flux de 200 000** même si, avec les effets du plan d'urgence, la répartition de ces 200 000 personnes entre sans-abri, personnes hébergées en centres d'urgence ou en abris de fortune a subi quelques modifications. Les capacités d'hébergement d'urgence ou de logements temporaires d'insertion se sont, en effet, accrues de 36% par rapport à celles qui existaient au moment où l'étude du BIPE a été effectuée sans que le problème de la sortie des dispositifs d'urgence et de l'accès à un logement autonome ait pour autant été résolu.

Hors plan d'urgence, il existe, aujourd'hui 72 000 places d'hébergement d'urgence. Il convient d'y rajouter les 8 244 logements d'urgence* livrés, au 31 mars 1997, au titre du plan d'urgence ce qui porte la capacité globale d'accueil à environ 80 000 personnes.

CAPACITES D'HEBERGEMENT D'URGENCE au 31 mars 1997	
29 000	places de CHRS financées sur chapitre 46-23 de l'aide sociale (dont 1 000 créées en 1997)
29 000	logements bénéficiaires de l'ALT (source CNAF)
15 000	places d'urgence financées sur chapitre 47-21 de l'aide sociale (chambres d'hôtel, asiles de nuit)
8 244*	logements d'urgence réalisés au titre du plan d'urgence dont 7197 livrés au 31 décembre 1996 et 1047 supplémentaires livrés au 31 mars 1997

**le terme logement d'urgence recouvre ici, par simplification, à la fois des logements et des places en structures collectives. Lors de l'évaluation quantitative du plan d'urgence, faisant un bilan des mises en service au 31 mars 1996, le GERU a identifié une répartition sensiblement équivalente entre logements ordinaires d'urgence et unités d'accueil en structures collectives quelle que soit leur capacité en places. En agrégeant pour simplifier logements et places d'urgence la part de logements ordinaires représenterait 39% du total. Mais cette part des logements ordinaires atteindrait un peu plus de la moitié de l'offre de places totale si l'on tenait compte de leur capacité d'accueil potentielle. Cette répartition correspondant au démarrage du plan d'urgence a pu avoir évolué ultérieurement.*

I.2 Face à la montée de la précarité une mobilisation renforcée des élus et des collectivités territoriales tant pour la mise en oeuvre du plan d'urgence que pour l'élaboration de la loi de cohésion sociale mais, globalement, un effort de la Nation pour le logement en diminution constante

I.2.1 Une mobilisation et des partenariats renforcés

.Le Plan d'Urgence

Lancé, en juillet 1995 par le ministre délégué au logement M.PERISSOL, le plan d'urgence pour lequel des financements complémentaires ont été mobilisés en 1995 (1,3 milliards de francs par la loi de finances rectificative pour 1995 dont 90% d'aide à la pierre et 10 % de crédits pour l'accompagnement social), aura permis, au 31 décembre 1996, la réalisation de 22 188 logements avec la répartition suivante:

7 197 logements d'urgence *
 10 617 logements d'insertion
 4 374 logements réhabilités avec l'aide de l'ANAH

Ces opérations correspondent, pour bon nombre d'entre elles, à des projets préexistants qui n'avaient pu être concrétisés faute d'une mobilisation suffisante de volontés et de moyens financiers. Au delà de la présentation chiffrée de résultats, ***l'intérêt incontestable du plan d'urgence réside dans la mobilisation et le renforcement des partenariats au plan local.***

Lorsqu'il existait déjà un travail commun de qualité entre administrations, collectivités territoriales, CAF, associations et bailleurs sociaux au sein des Plans Départementaux d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées, le plan d'urgence a été l'occasion du renforcement de liens préexistants et de l'expérimentation du montage plus rapide d'opérations dans toutes leurs dimensions, financières, techniques et sociales. Lorsqu'un tel partenariat n'existait pas encore de manière satisfaisante, le plan d'urgence a contribué à l'instaurer en imposant une obligation de résultat à court terme.

D'une manière générale un nombre important d'élus locaux et, en particulier, les maires se sont montrés actifs dans la recherche et la mise en oeuvre de solutions permettant de faire face à l'urgence, dépassant les réticences communément observées lorsqu'il s'agit de l'implantation d'un programme classique de logements très sociaux.

. Le Projet de Loi sur le renforcement de la cohésion sociale

Le printemps de 1997 a été marqué par le débat parlementaire sur le projet de loi d'orientation relative au renforcement de la cohésion sociale, débat largement relayé par les médias. Au delà de la déception initiale des associations et des acteurs de terrain sur le manque d'ambitions des mesures proposées dans le volet logement de la loi:

- absence d'engagements significatifs sur l'offre de logements sociaux publics et privés
- absence de mesures permettant de cibler l'aide de l'Etat sur les communes qui font un réel effort en matière de logement des défavorisés
- insuffisance de mesures de prévention des expulsions
- absence de mesures destinées à améliorer la solvabilisation des familles,

il faut souligner: l'audience qu'a eue le rapport du Conseil Economique et Social, présenté par Madame de GAULLE-ANTHONIOZ sur la Grande Pauvreté, rapport qui fut à l'origine du projet de loi et une mobilisation renforcée des élus à l'occasion des débats parlementaires.

On peut également observer l'importance du nombre d'amendements déposés et la pertinence d'un grand nombre d'entre eux ainsi que la qualité du travail accompli en commission et, en particulier, s'agissant de logement, par la commission de la production et des échanges.

Le Haut Comité espère vivement que les acquis de cette mobilisation et de ce travail seront valorisés lors de la prochaine législature.

I.2.2 Un effort financier global de la nation en diminution constante

Au delà de cette mobilisation et de l'importance, en valeur absolue, des sommes consacrées globalement aux aides à la pierre et aux aides à la personne, soit plus de 88 milliards de francs en 1996 et près de 92 milliards de francs en 1997 auxquels il faut ajouter les diverses mesures fiscales qui représentent plus de 37 milliards de francs en 1997,

MONTANT DES AIDES A LA PIERRE ET DES AIDES A LA PERSONNE (en milliards de Francs courants)					
	1992	1993	1994	1995	1996
Aides à la pierre	15,45	13,57	13,93	14,15	16,25
aides à la personne	57,24	60,04	66,91	69,40	72,22
<i>dont Budget Etat</i>	<i>18,39</i>	<i>20,88</i>	<i>25,54</i>	<i>26,39</i>	<i>27,72</i>
TOTAL	72,69	73,61	80,84	83,55	88,47

force est de constater, comme le soulignait déjà François GEINDRE dans son rapport sur le logement, préparatoire au XIème plan, que ***l'effort de la nation en faveur du logement, tous éléments confondus -c'est à dire aides fiscales incluses- ne cesse de décroître en proportion du PIB depuis 1985.***

Tandis que l'ensemble des prestations de santé représentent, aujourd'hui, 9,9% du Produit Intérieur Brut, la part de ce même PIB consacrée au logement qui était de plus de 2 % en 1985 se situe aujourd'hui à un niveau inférieur à 1,7%.

EFFORT DE LA NATION EN FAVEUR DU LOGEMENT DE 1985 A 1996

(en millions de francs courants)

<u>Années</u> (a)	<u>PIB en valeur</u> (b)	<u>Total des dépenses de logement</u> (c)			<u>Pourcentage</u> c/b
		<i>Aides budgétaires</i>	<i>Aides non budgétaires</i>	<i>Dépenses fiscales</i>	<i>Total</i>
1985	4 700 143	44 511	30 381	21 570	96 462
1986	5 069 296	48 409	32 796	23 815	105 020
1987	5 336 652	49 521	34 728	26 770	111 019
1988	5 735 092	45 673	34 051	28 584	108 308
1989	6 159 680	50 485	36 210	33 881	120 576
1990	6 509 488	51 600	38 963	35 752	126 315
1991	6 776 231	50 708	41 483	35 930	128 121
1992	6 999 546	43 834	44 031	36 260	124 125
1993	7 077 087	44 125	45 458	35 211	124 794
1994	7 389 654	48 857	46 679	33 389	128 925
1995	7 662 391	49 276	48 723	34 420	132 419
1996	7 860 517	52 241	44 500	36 270	133 011

les aides budgétaires comprennent les aides à la pierre, les aides à la personne, les bonifications et primes CPHLM, les bonifications CFF et prêts aux fonctionnaires (ancien régime), les primes épargne-logement, le reversement aux collectivités locales au titre de l'exonération TFPB

les aides non budgétaires comprennent les contributions des régimes sociaux au financement de l'ALF et de l'APL, les contributions des employeurs au FNAL et au 1% construction ainsi que jusqu'en 1987 les subventions ANAH

les dépenses fiscales comprennent les réductions d'impôts en faveur des propriétaires occupants, les exonérations d'intérêt Livrets A et Epargne Logement les déductions au profit des propriétaires bailleurs les exonérations de taxe foncière (fraction à la charge des collectivités locales), les dépenses fiscales diverses dont TVA à taux réduit.

Cette évolution est commune à la plupart des pays de l'Union Européenne, elle met en évidence que ***le droit au logement***, reconnu dans son principe comme un droit fondamental au même titre que la santé, ***ne s'impose cependant pas comme un droit individuel effectif pour lequel la richesse de la nation doit être mobilisée. Par voie de conséquence des ressources insuffisantes sont affectées au logement des personnes démunies.***

I.3. Une multiplicité de réformes intéressant le secteur du logement mais, pour le logement des plus défavorisés, la permanence du cadre et des instruments définis par la loi de mai 1990

I.3.1 Une multiplicité de réformes

Depuis la fin de 1995 et la parution du troisième rapport annuel du Haut Comité une multiplicité de réformes sont intervenues dans le secteur du logement avec des objectifs multiples: desserrer les contraintes budgétaires, améliorer la fluidité de l'ensemble de la chaîne du logement, simplifier certains dispositifs.

.Financement de la construction de logements sociaux

Pour desserrer les contraintes budgétaires, le financement de la construction des logements sociaux de type "Prêt Locatif Aidé" (PLA) ne se fait plus au moyen d'une subvention budgétaire mais d'un allègement fiscal, le taux de TVA ayant été réduit de 20,6 % à 5,5% .

Cette réforme qui devrait avoir -selon son auteur- un effet neutre sur le financement du logement social a essentiellement pour but de réduire le montant des sommes qui apparaissent au budget du ministère chargé du logement. C'est donc une question de présentation puisqu'un effort financier de même montant est consenti par le budget de l'Etat à travers une moindre recette fiscale correspondant à un taux de TVA minoré.

La réforme a été présentée comme positive car constituant une forme de financement à l'abri des risques liés à un financement budgétaire classique comme les annulations de crédits dues à des décisions de "gel budgétaire" ou l'insuffisance des crédits de paiement par rapport aux autorisations de programme.

Elle comporte, en revanche, un inconvénient dans la mesure où il n'est plus possible désormais de disposer, au niveau local, d'une certaine souplesse dans l'appréciation des besoins respectifs de construction et de rénovation. Les crédits destinés à la rénovation des HLM (Primes à l'Amélioration des Logements à Usage Locatif Social ou PALULOS) restent, en effet, financés de manière classique par une subvention budgétaire. Il n'est donc plus possible de faire localement une masse commune des crédits destinés à la construction et de ceux destinés à la rénovation en adaptant leur affectation à l'évolution des besoins.

Les facilités fiscales qui n'auraient pas été utilisées pour la construction neuve ne pourront pas être utilisées pour des opérations de rénovation alors qu'avec des financements de même nature budgétaire une certaine fongibilité était possible.

Dans un souci de simplification, la réforme du mode de calcul des surfaces prises en compte pour le financement du logement social introduit, quant à elle, une réelle souplesse. Le passage de la notion de surface corrigée à celle de surface utile devrait donner aux bailleurs sociaux une plus grande liberté pour innover et proposer des logements de qualité à un coût mieux maîtrisé.

. Recherche d'une meilleure fluidité de la chaîne du Logement

Une série de réformes fiscales et financières vise à améliorer la fluidité de la chaîne du logement.

Il s'agit essentiellement, pour le financement de l'accession sociale à la propriété, du prêt à taux zéro financé par les fonds collectés auprès des employeurs au titre du 1 % logement. En contrepartie des prélèvements exceptionnels effectués par la loi de finances pour 1997 sur les fonds du 1% et, en réponse à une demande constante des partenaires sociaux et de la majorité des collecteurs d'être mieux associés à la gestion des fonds destinés, en principe, au logement des salariés, une Union d'Economie Sociale du Logement (UES) a été créée. C'est une société coopérative qui associe de façon tripartite, à titre obligatoire, les comités interprofessionnels du logement, collecteurs du 1% et, à titre facultatif, les organisations représentatives au plan national de salariés et d'employeurs qui en font la demande.

D'autres réformes de type fiscal concernant, en particulier, l'amortissement visent à encourager l'investissement immobilier dans un marché qui reste déprimé.

Il est trop tôt, s'agissant de mesures qui ne peuvent avoir un effet qu'à moyen terme sur une meilleure fluidité de la chaîne du logement, pour apprécier leurs effets sur le logement des personnes défavorisées.

. Réforme des aides à la personne

Avec le triple souci de simplification des procédures, de plus grande équité et de meilleure maîtrise budgétaire d'un poste dont la croissance a été de plus de 20 milliards au cours des cinq dernières années, le gouvernement a procédé à une réforme des aides personnelles au logement.

Cette réforme qui concerne près de 3 millions de bénéficiaires, introduit désormais un barème unique pour l'APL, plus lisible et qui se veut plus équitable, construit autour de la notion de taux d'effort du ménage, c'est à dire de la part de la dépense de logement laissée à la charge du ménage, adaptée et compatible avec son revenu et sa taille. Elle intègre désormais, dans l'appréciation des revenus du ménage, la totalité des ressources quelle qu'en soit l'origine.

Cette remise en ordre égalise, de fait, le pouvoir solvabilisateur des deux types d'aides destinées aux locataires du parc public (APL1 et APL2). Elle n'affecte pas, en revanche, le niveau des plafonds de loyer pris en compte qui restent dans bon nombre de cas très sensiblement inférieurs au niveau des loyers réels pratiqués par les organismes et n'a donc pas d'effet significatif sur la situation des personnes à faibles ressources. Il est trop tôt pour apprécier les éventuels effets pervers imprévus de cette remise en ordre dont on peut craindre, cependant, qu'elle soit défavorable à deux catégories de bénéficiaires des aides personnelles au logement: les personnes âgées pour lesquelles certains abattements sont supprimés et les jeunes pour lesquels le mécanisme de prise en compte des ressources risque d'être moins favorable.

. Affectation du produit des surloyers aux FSL

La loi n° 96-162 du 4 mars 1996 a rendu obligatoire l'instauration d'un supplément de loyer de solidarité pour les locataires du parc social dont les ressources excèdent d'au moins 40 % les plafonds permettant l'accès à ces logements. Parallèlement, il a été demandé aux bailleurs sociaux une contribution annuelle spécifique. La loi de finances pour 1997 a donc créé un compte d'affectation spéciale le "fonds pour le logement des personnes en difficulté".

Ce fonds alimenté exclusivement par cette taxation des bailleurs pour les locataires en dépassement du plafond de ressources est destiné à financer la participation de l'Etat aux FSL et l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT). Ce mode de financement des FSL, au demeurant non conforme au souci d'assurer leurs ressources par des contributions ayant un caractère de solidarité nationale, a dégagé des montants de l'ordre de 200 MF pour 1997, très inférieurs aux 450 MF qui avaient été estimés sans tenir suffisamment compte des exonérations accordées au titre du Pacte de Relance pour la Ville, dans les zones urbaines sensibles.

Ceci conduit à rendre indispensable un abondement du compte dès le présent exercice budgétaire. Il avait d'ailleurs clairement été acté, au moment du débat budgétaire, que *"en cas d'insuffisance des recettes affectées au compte, seul un versement du budget général (possible à la ligne 02 des recettes du compte) pourrait permettre de faire face aux besoins sans cesse croissants en ces domaines"*

I.3.2 Pour le logement des personnes défavorisées la permanence du cadre et des outils mis en place par la loi de 1990

Les réformes évoquées ci-dessus, ne sont pas, sauf en ce qui concerne l'instauration d'un complément de loyer de solidarité qui se révèle pour l'instant en lui même peu productif, destinées à avoir un effet direct et immédiat sur le logement des personnes défavorisées. Pour la mise en oeuvre du droit au logement des plus démunis ce sont donc les outils et les principes définis par la loi du 31 mai 1990 qui restent déterminants et qui ont constitué, dans une très grande continuité, le cadre de l'action des quatre gouvernements qui se sont succédé depuis l'adoption de la loi.

La loi de 1990 rappelle la nécessité de développer une offre de logements sociaux adaptée, elle exprime la volonté de permettre une insertion durable des familles dans leur logement, elle entend créer les conditions d'une mobilisation de tous les acteurs concernés. Construite sur la concertation et la contractualisation, elle instaure cependant pour l'Etat, en cas d'absence d'accord contractuel, une obligation de substitution pour la mise en oeuvre d'un plan départemental par décision conjointe des ministres chargés des collectivités territoriales, du logement et des affaires sociales.

Au delà de l'indispensable mise au point d'outils, dans un contexte de décentralisation et de déconcentration, elle affirme, en effet, dans son article 1er que "garantir le droit au logement constitue un devoir de responsabilité pour l'ensemble de la nation. Toute personne éprouvant des difficultés pour se loger a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir."

Les outils obligatoires créés par la loi sont au nombre de deux:

- le Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées
- le Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL)

Ils ont, très récemment encore, été les deux outils clés de la mise en oeuvre du plan d'urgence .

. Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD)

Le Plan Départemental pour le Logement des Personnes Défavorisées est élaboré conjointement et obligatoirement par le Préfet et le Président du Conseil général. Il associe tous les acteurs concernés par le logement ou l'insertion; son contenu est librement débattu au niveau local. Il recense les besoins et fixe les objectifs à atteindre en matière d'habitat pour les personnes défavorisées. Il est conclu pour une durée déterminée, au moins égale à une année, il peut être révisé et adapté avant la fin de sa durée et doit être évalué chaque année.

Si le Président du Conseil Général et le Préfet ne parviennent pas à un accord, l'Etat doit se substituer à eux par l'intermédiaire des ministres chargés des Collectivités Territoriales, du Logement et des Affaires sociales .

Dans les dix-huit mois qui ont suivi la promulgation de la loi, tous les départements avaient élaboré leur plan départemental.

Six ans plus tard le bilan suivant peut être dressé :

- Les plans se caractérisent par une grande diversité d'organisation et de contenu

Les méthodes d'organisation et de fonctionnement des plans sont extrêmement diverses. Cette diversité reflète la multiplicité des situations et des formes locales d'organisation et de partenariat. Elle traduit parfois également la nécessité de trouver des formules nouvelles notamment pour associer des acteurs qui n'avaient pas nécessairement d'habitudes antérieures de travail en commun. Les contenus des Plans sont, eux mêmes, très divers et plus ou moins complets. Pour les deux-tiers d'entre eux la recherche d'une meilleure connaissance des besoins de logement des personnes défavorisées constitue un axe important.

- De nombreux plans font de la mise en relation de l'offre et de la demande de logements une priorité

Dans au moins un tiers des départements des dispositifs de recueil des demandes et de mise en relation avec une offre de logements ont été mis en place.

Il s'agit, par exemple, de bureaux d'accès au logement qui permettront de concentrer les moyens humains et financiers sur la résolution de situations concrètes répondant à des difficultés clairement identifiées. Ces dispositifs dont l'intérêt n'est plus à démontrer sont souvent confrontés à des problèmes de financement car la participation des collectivités territoriales à leur fonctionnement est inégale et les crédits de maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale (M.O.U.S.) dont ils dépendent sont rediscutés chaque année.

- Les Plans sont le cadre du travail commun de plusieurs partenaires clés

D'une façon générale les plans départementaux ont conduit L'Etat, les conseils généraux et les Caisses d'Allocations Familiales à travailler étroitement ensemble sur la question du logement des personnes défavorisées notamment en ce qui concerne la gestion des Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL).

La plupart des Caisses d'Allocations Familiales se sont impliquées dans la mise en oeuvre quotidienne des plans départementaux. Les statistiques qu'elles détiennent sont un outil important pour une meilleure connaissance des besoins. Au contact des familles, elles peuvent contribuer à l'orientation de la demande et à l'information des ménages. De manière plus ponctuelle, elles sont conduites à participer à la conception et au financement de projets contribuant à développer une offre nouvelle de logements. Enfin, les Caisses sont souvent fortement impliquées dans les actions d'accompagnement social liées au logement.

D'autres partenaires comme les associations spécialisées et les communes peuvent être plus ou moins étroitement associés au fonctionnement des plans selon les départements.

Depuis 1995, de nombreux plans ont intégré, dans leurs objectifs, à l'occasion des révisions annuelles, le renforcement et la clarification des missions d'accompagnement social, de gestion locative et d'intermédiation par les associations mais les relations avec les associations restent le plus souvent le fait de la Direction Départementale d'Action Sanitaire et Sociale ou de la Caisse d'Allocations Familiales sans que les associations soient directement impliquées dans le travail collégial de conception et de pilotage des plans.

La participation des communes aux plans départementaux reste globalement modeste, néanmoins dans près de 40 départements la territorialisation des dispositifs est maintenant en vigueur, elle permet un meilleur engagement des acteurs locaux et en particulier des communes.

Il faut, à ce propos, évoquer le rôle des "commissions locales de l'habitat" qui, dans plusieurs départements, associent les collectivités locales à leur fonctionnement, complétant le rôle décisionnel du F.S.L. par des pouvoirs de proposition ou d'attribution de logement à des ménages défavorisés et constituant, dès lors, des lieux d'inscription concrète du plan départemental dans la politique locale de l'habitat. C'est le cas, notamment, du département de l'Isère qui a, de fait, décliné, à l'échelle des bassins d'habitat, les dispositions du plan départemental.

Même si elles ne sont pas étroitement associées, en permanence, à l'élaboration et à la mise en oeuvre des plans départementaux, les communes s'impliquent de plus en plus dans des actions qui en relèvent.

En 1995, plusieurs milliers de communes ont financé, au moins une action s'inscrivant dans le plan départemental: contribution au financement d'opérations de logements, participation au fonctionnement des Maîtrises d'Oeuvre Urbaines et Sociales (M.O.U.S.), ou encore réalisation d'aires de stationnement pour les gens du voyage.

- Les plans départementaux doivent assurer une complémentarité avec d'autres dispositifs territorialisés en matière de logement social

D'autres dispositifs peuvent coexister avec les plans départementaux d'actions pour le logement des personnes défavorisées et doivent lorsque tel est le cas être étroitement coordonnés avec leur mise en oeuvre.

Il s'agit, en premier lieu, des Protocoles d'Occupation du Patrimoine Social (POPS) qui, aux termes de la loi du 31 mai 1990, peuvent être négociés dans certaines zones particulières, bassins d'habitat, communes, quartiers, pour mettre en place de nouvelles modalités d'attribution des logements sociaux. Les POPS visent à rétablir une certaine égalité de conditions d'accès au logement pour les personnes les plus en difficulté et donc les plus facilement exclues du droit au logement. Cette procédure, très faiblement utilisée à ce jour, existe cependant pour 22 communes et 19 ensembles intercommunaux qui représentent des agglomérations importantes avec de forts enjeux d'habitat social.

Il s'agit, également, des programmes locaux de l'habitat (PLH), dont plus de 150 sont aujourd'hui approuvés et près de 40 en cours d'élaboration. Créés par la loi du 7 janvier 1983, les PLH ont été rendus obligatoires par la Loi d'Orientation sur la Ville du 13 juillet 1991 pour l'établissement avec l'Etat de conventions triennales fixant l'aide de l'Etat en matière d'habitat et d'action foncière. Depuis la loi de 1995 relative à la diversité de l'Habitat qui fixe certaines dispositions d'application de la Loi d'Orientation sur la Ville, les PLH doivent obligatoirement exister dans les communes faisant partie d'agglomérations de plus de 200 000 habitants et n'ayant pas suffisamment de logements sociaux (moins de 20% du parc de résidences principales).

Bien qu'ils n'aient pas aussi souvent que cela serait souhaitable de caractère intercommunal, ces programmes donnent, à l'échelle d'un bassin d'habitat, un contenu concret aux dispositions des plans départementaux pour l'offre de logements adaptés, le recueil ou le traitement de la demande, la politique d'attribution de logements sociaux dans le souci de l'instauration dans chaque quartier d'une mixité de peuplement.

Il faut évoquer, enfin, un dispositif de coordination d'ensemble qui était prévu à l'article 36 du projet de loi pour le renforcement de la cohésion sociale. Il s'agissait du plan départemental pluriannuel d'insertion et de lutte contre l'exclusion (PDILE) qui aurait été lui même mis en oeuvre par une commission départementale (CODILE). Ce plan, tel qu'il était conçu dans le projet de loi, devait obligatoirement comporter une rubrique "accès à l'hébergement et au logement des personnes démunies". Cette rubrique aurait repris le contenu du Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées et de trois dispositifs complémentaires aujourd'hui en vigueur mais pas toujours suffisamment intégrés dans les plans départementaux: le plan départemental pour l'hébergement d'urgence des personnes sans-abri créé par la loi du 21 juillet 1994, le schéma départemental d'accueil des gens du voyage mentionné à l'article 28 de la loi du 31 mai 1990 et, enfin, le schéma départemental des centres d'hébergement et de réinsertion sociale créé par la circulaire du 14 mai 1991. Une telle coordination, toujours à renforcer, irait dans un sens constamment souhaité par le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées mais est, théoriquement, déjà possible dans le cadre des Conseils Départementaux de l'Habitat qui depuis une loi de 1983 ont vocation à fédérer toutes les instances départementales compétentes en matière d'habitat.

. Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL)

Les Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) ont été créés par l'article 6 de la loi du 31 mai 1990. Ils sont institués par chaque plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et ont pour vocation de permettre aux locataires en difficulté d'accéder à un logement ou de s'y maintenir en leur octroyant une aide financière : prêts, cautions, subventions.

Chaque FSL bénéficie d'une participation obligatoire de l'Etat et du Conseil Général, ce dernier devant verser au moins autant que l'Etat. Les autres partenaires dans le domaine du logement : collectivités locales, CAF, organismes bailleurs sont invités à participer volontairement au financement de ce fonds. Aujourd'hui la répartition du financement entre les principaux partenaires, si l'on prend la moyenne des trois dernières années pour lesquelles on dispose d'un bilan (1993, 1994,1995), s'effectue dans les proportions suivantes :

REPARTITION DE LA CHARGE FINANCIERE DES FSL	
ETAT	38,3 %
CONSEIL GENERAUX	38,5 %
CAF et MSA	8 %
COMMUNES	5 %
HLM et SEM	5,5 %
AUTRES	4,5 %

Les dotations des communes sont les seules parmi les contributions non obligatoires à progresser régulièrement.

Le nombre de ménages aidés par les FSL ne cesse de croître, plus de 160 000 ménages ont bénéficié en 1995 d'une aide à l'accès au logement ou d'une aide au maintien dans le logement en cas d'impayés de loyers. Plus de 55 % de ces familles vivent de revenus de transfert (RMI, Allocation de Parent Isolé etc...), il s'agit pour plus de 40 % de personnes isolées et pour plus de 30 % de familles monoparentales. Enfin 17,5 % des aides sont accordées à des jeunes de moins de 25 ans pour lesquels les Fonds d'Aide aux Jeunes ne sont plus en mesure d'intervenir faute de ressources. Ces quelques caractéristiques confirment, si besoin en était, le rôle primordial des FSL pour le logement de personnes défavorisées.

Tous les FSL sont confrontés à de graves difficultés financières du fait de la montée de la précarité et de l'augmentation du nombre de ménages difficilement solvables.

Cela pose au niveau national le problème de l'abondement de leurs ressources et conduit, localement, à l'adoption de règles d'accès très différentes d'un département à l'autre et plus ou moins restrictives selon la tension financière connue par le fonds.

Certains fonds n'interviennent qu'à partir d'un certain seuil de dettes ou au contraire au dessous d'un certain plafond d'endettement, d'autres imposent des conditions particulières comme le fait de ne pas avoir été aidé depuis moins d'un an ou de ne pas être déjà débiteur du fonds. Certains FSL refusent d'accorder des aides aux ménages en provenance d'un autre département .

Dans certains départements la saisine peut être effectuée directement par les ménages, dans d'autres elle doit impérativement être le fait d'un travailleur social, du bailleur ou d'un Centre Communal d'Action Sociale.

Enfin, certains départements privilégient les prêts au détriment des subventions pour des raisons d'équilibre financier ce qui pose un problème majeur pour les ménages en situation très précaire. La gestion de ces prêts donne elle même lieu à des approches très différentes, dans certains départements ils seront transformés en subvention à partir d'un certain montant de remboursements non effectués, dans d'autres au contraire c'est la "bonne conduite" pour honorer les échéances qui conduira à la remise d'une partie de la dette.

Dans le cas d'impayés de loyer la section départementale des aides au logement (SDAPL) doit systématiquement être saisie avant le FSL. Là, encore, les pratiques sont assez variables d'un département à l'autre et la coordination entre les deux instances se fera d'autant plus facilement qu'une seule et même personne physique suivra les dossiers dans les deux instances.

Mais au delà de ces différences le Fonds de Solidarité Logement est bien dans chaque département l'instrument privilégié de l'accès au logement des personnes défavorisées et de la prévention des expulsions en cas d'impayés de loyer.

Le montant global des aides consenties par les FSL a été en 1995 de plus de 885 millions de francs **soit une progression de 89 % par rapport à 1992.**

Cette progression est en elle même un indicateur tout à fait fiable des effets conjoints de la montée de la précarité et de la raréfaction du nombre de logements locatifs à loyer réduit.

EVOLUTION des DEPENSES des FSL (en millions de francs courants)				
	1992	1993	1994	1995
Dépenses Totales (hors fonctionnement)	467,7	654,2	772,9	885,4
<i>dont:</i>				
Aides au maintien	259,5	296,6	337,7	336,8
Aides à l'accès	113,1	196,0	247,0	321,2
Païement de garanties	5,4	9,6	17,4	22,3
Accompagnement social lié au logement	81,5	124,2	146,8	171,2
Gestion locative	-	-	-	8,4
Subventions aux Associations	-	7,0	16,0	20,1

Source: SENAT avis présenté au nom de la Commission des Affaires Sociales sur le projet de loi de finances pour 1997 n°90 (novembre 1996)

Ce tableau fait apparaître que les aides à l'accès progressent plus rapidement que les aides au maintien dans les lieux qui ont tendance à se stabiliser. Les bilans annuels des FSL font apparaître que les aides à l'accès restent majoritairement orientées vers le parc privé (55 % des ménages) même si cette proportion a tendance à se stabiliser. Cette prépondérance peut refléter le fait que les garanties demandées dans le parc privé sont plus élevées mais peut aussi indiquer des difficultés d'accès au parc HLM d'une partie des personnes les plus démunies.

Les deux dernières années ont vu la montée en puissance des aides à l'accompagnement social lié au logement et des subventions aux associations spécialisées en ce domaine. Enfin, la charge progressive due aux incidents de paiement (paiements de garanties) est en augmentation constante.

Le bilan qui précède fait apparaître qu'en dépit d'une très grande mobilisation de moyens humains et financiers, malgré les instruments mis en place par la loi du 31 mai 1990 et complétés par des mesures souvent très ciblées sur les personnes sans-abri qui cumulent les handicaps de revenus et d'autonomie personnelle, sociale et culturelle, un nombre important de jeunes, de familles monoparentales, de ménages avec enfants restent exclus du droit d'habiter un logement adapté à leurs ressources et à leurs besoins.

C'est donc qu'il subsiste des obstacles persistants et préoccupants à la mise en oeuvre effective du droit au logement.

Les membres du Haut Comité pour le logement des Personnes Défavorisées se sont efforcés de les identifier au cours de leurs travaux de l'année 1996 et du premier semestre de 1997 et souhaitent que leur évocation contribue à la recherche de solutions qui soient à la mesure de l'immense malheur que constitue, dans une nation riche, l'impossibilité d'accéder à un logement décent faute de ressources.

-II-

DES OBSTACLES PERSISTANTS ET PREOCCUPANTS A LA MISE EN OEUVRE DU DROIT AU LOGEMENT

II.1. Une mauvaise connaissance de l'offre et de la demande dans leurs dimensions quantitatives et qualitatives

Le rapport du Conseil National de l'Information Statistique (CNIS), établi en mai 1995, a dressé un constat des lacunes en matière de statistiques sur le logement notamment en ce qui concerne l'évaluation des aides publiques. Les auteurs (Paul KOEPP et Yves CORVAISIER) ont, en particulier, souligné l'incapacité d'analyser de manière fine, au niveau local, le fonctionnement du marché et les mécanismes d'adéquation de l'offre et de la demande.

II.1.1 Une mauvaise connaissance de l'offre destinée aux personnes défavorisées

. Dans le parc social public

La connaissance de l'occupation sociale du parc HLM reste insuffisante. Les données existent mais ne sont pas exploitées et traitées de manière à avoir une vision concrète, par agglomération ou par bassin d'habitat, de l'occupation sociale du patrimoine de l'ensemble des bailleurs, de la nature et des causes de la vacance, du taux de mobilité.

La lacune la plus grave concerne la connaissance de l'occupation des logements qui ont été construits ou acquis et rénovés à l'aide de financements spécifiques leur conférant une destination "très sociale". Les Directions Départementales de l'Équipement sont encore peu nombreuses à suivre la première occupation d'un logement financé par Prêt Locatif Aidé Très Social (PLATS) et, en tout état de cause, après la première rotation de locataire, il existe, le plus souvent, une opacité totale sur l'occupation de ces logements.

Au bout de quelques années, il est quasiment impossible de distinguer, au sein d'un même programme, les logements ayant fait l'objet d'un financement les destinant à des personnes défavorisées de ceux destinés à des locataires disposant de ressources supérieures, ce qui contribue à rendre imprécise l'appréciation du nombre de logements de ce type disponibles sur un même bassin d'habitat.

Les principales sources actuellement existantes sont:

- L'enquête Logement de l'INSEE, cette enquête n'est que quadriennale et cette périodicité constitue, en elle même, un handicap car les données du parc locatif social peuvent connaître des évolutions plus rapides, notamment en ce qui concerne la vacance. La dernière enquête a été effectuée en 1996, les résultats n'en sont pas encore disponibles.
- L'enquête annuelle de la Direction des Affaires Economiques et Internationales du Ministère de l'Equipeement, effectuée directement auprès des bailleurs, permet d'avoir une bonne connaissance globale, par région, des logements neufs mis sur le marché, du niveau de loyers selon le type de financement initial, des taux de vacance et de mobilité.
- Enfin l'enquête triennale sur l'occupation sociale du parc HLM effectuée directement par les organismes HLM auprès des locataires et transmise aux Préfets pour la présentation d'un rapport au Parlement.

Les données de ces trois enquêtes qui utilisent des références différentes, notamment en ce qui concerne les surfaces et les loyers, sont, de fait, impossibles à comparer. Il n'est pas possible non plus de les utiliser pour déterminer à un niveau local, inférieur à celui de la région, le nombre global et la localisation des logements du parc HLM réellement accessibles aux personnes défavorisées en raison du niveau du loyer pratiqué. Le travail, souvent de qualité, effectué par les observatoires de l'habitat qui se mettent progressivement en place dans les Directions Départementales de l'Equipeement ne semble pas non plus permettre de recueillir à l'échelle du département cette donnée pourtant essentielle.

. Pour le parc privé

Il n'existe pas de données fiables au niveau local sur les prix du marché foncier.

Il n'existe pas non plus de données sur le prix des transactions immobilières, notamment dans l'ancien et, de ce fait, il n'y a pas d'éléments objectifs d'appréciation du niveau des loyers.

Les données relatives à la vacance, recueillies à l'occasion du recensement, ne sont pas actualisées par l'exploitation du fichier de la taxe d'habitation.

I.1.2. Une mauvaise connaissance de la demande

Il existe très peu de données synthétiques sur les ressources et les dépenses des ménages. L'enquête INSEE sur le budget des familles est pratiquement impossible à "croiser" avec les données des enquêtes spécifiques logement notamment en ce qui concerne l'appréciation du poste de dépenses correspondant aux loyers et aux charges. Il est donc difficile d'apprécier le type de logements nécessaires pour une population donnée. On peut observer que, dans certaines régions, la programmation de logements neufs relève plus de la volonté, au demeurant légitime, de soutenir les entreprises locales que d'une quelconque analyse rationnelle d'un besoin correctement évalué dans toutes ses dimensions y compris celle relative à la capacité contributive des ménages locaux.

L'appréciation de la demande globale non satisfaite de logements sociaux est mauvaise, l'Union des Fédérations d'Organismes HLM évoque un ordre de grandeur de demandes non satisfaites (listes d'attente) compris entre 1 000 000 et 1 300 000 sans qu'il soit possible de savoir le nombre de doubles comptes ou de demandes multiples et sans qu'une hiérarchie puisse être établie pour identifier les demandes les plus vitales et les plus anciennes. A cet égard l'instauration d'un numéro d'enregistrement unique par département, ou, mieux encore, par bassin d'habitat, permettrait d'éviter les doubles comptes et d'avoir une vision plus juste de la réalité de la demande. Pour l'Ile de France, il conviendrait sans doute que ce numéro unique soit interdépartemental.

Enfin, certains besoins sont difficiles à quantifier. Il peut s'agir de catégories de personnes caractérisées par une très grande mobilité ou des parcours résidentiels chaotiques ou atypiques: jeunes, sans-abri, gens du voyage. Il peut également s'agir de la conséquence de phénomènes de société comme la fragilisation des familles qui conduit en cas de rupture du couple à un besoin de logement, lui même conséquence d'un besoin de "décohabitation".

Ce type de demande ne peut plus être apprécié par l'analyse classique des données démographiques et migratoires.

I.2. Une offre de logements inadaptée pour les personnes défavorisées

I.2.1 L'inadaptation est quantitative

Avec un parc de 28 millions de résidences principales pour 22 millions de ménages certains observateurs estiment qu'il n'y a plus de dimension quantitative au problème du logement. L'INSEE a récemment évoqué une décrue des besoins globaux de logement. Le rapport de la commission n°6 du Conseil National de l'Habitat consacré au logement des personnes défavorisées, publié en Octobre 1995, avait lui même constaté que l'on était passé "d'une crise du logement sans logements à une crise du logement avec logements". Il n'en reste pas moins que, s'agissant des personnes défavorisées, il y a une dimension quantitative à prendre en compte pour rendre effectif leur droit au logement. Il faut impérativement accroître l'offre de logements à loyers très modérés.

. Insuffisance de la construction ou de l'acquisition amélioration financées par des PLATS

Dans toutes les régions où le marché locatif est tendu et plus particulièrement en Ile de France, il y a une insuffisance de l'offre de logements locatifs sociaux à bas loyer qu'il s'agisse du parc public ou du parc privé. Ces mêmes régions: Ile de France, Rhône Alpes, Nord-Pas de Calais, Provence-Alpes Côte d'Azur, sont pourtant celles qui concentrent plus de la moitié du parc social national. Mais, c'est aussi dans ces régions que les effets combinés des sorties de loi de 1948 et des hausses de loyer dues à la répercussion de la charge des emprunts accompagnant les PALULOS ont fait disparaître les deux tiers du parc accessible aux ménages à faibles ressources dont les loyers se situaient aux alentours de 1000 Francs par mois.

L'ordre de grandeur de 30 000 logements financés par des PLATS (prêts locatifs aidés très sociaux) évoqué lors de la présentation de la loi de finances, correspond bien au rythme annuel minimal de logements qu'il faudrait réaliser pour accroître l'offre accessible aux personnes défavorisées dans des proportions correspondant aux besoins.

Malheureusement ces annonces ne se traduisent pas, dans les faits, par le nombre de constructions ou d'acquisitions réhabilitations souhaitées. Il s'agit d'annonces globales qui donnent lieu à des répartitions d'enveloppes sur l'ensemble du territoire sans qu'il soit possible de concentrer l'essentiel des logements sur les bassins d'habitat où il y a un réel déficit quantitatif. Il y a, en outre, une différence d'au moins 45 % entre les annonces budgétaires pour lesquelles le coût de la subvention d'Etat accordée pour un PLATS est évaluée à 32 000 F environ et la réalisation des programmes pour lesquels le coût du PLATS se révèle être de plus du double. Il faut donc savoir qu'à une annonce budgétaire de 30 000 PLATS correspond, en fait, la possibilité d'en réaliser 15 000 seulement. Enfin, cette possibilité n'est elle même pas concrétisée, en raison de l'insuffisant engagement des acteurs et de la difficulté à mobiliser les financements complémentaires à ceux de l'Etat. Tout cela se traduit, finalement, par la non consommation de la totalité des crédits mis en place. ***Il y a donc structurellement et en permanence un déficit de construction de logements destinés aux ménages à faibles ressources.***

. Insuffisante mobilisation du parc privé

Le parc locatif privé détenu par des personnes physiques représente aujourd'hui 20% des résidences principales soit 5 000 000 de logements environ. Le parc de logements vacants est passé de 1 800 000 en 1984 à plus de 2 000 000 en 1995. Une partie importante de cette vacance correspond à la rotation normale du parc ou aux conditions du marché immobilier local sur lequel il n'existe pas de demande. Elle est parfois, aussi, la conséquence de situations patrimoniales non résolues. Dans les zones où le marché locatif est particulièrement tendu, il existe moins de vacance. On peut, cependant, estimer que 20 % des logements vacants soit 400 000 logements devraient pouvoir être remis progressivement sur le marché.

Le rythme annuel des remises sur le marché de logements vacants du parc privé, réhabilités avec l'aide de l'ANAH, s'établit aujourd'hui à 40 000 par an. Cet ordre de grandeur peut être considéré comme significatif mais la plupart de ces logements sont situés dans des zones rurales sans tension locative.

En outre, les logements conventionnés, c'est à dire ceux dont le niveau de loyer est accessible aux personnes défavorisées, ne représentent que 25% de cet ensemble.

L'importance du conventionnement est d'autant plus grande pour les ménages que le niveau de loyer du marché local est élevé mais l'incitation au conventionnement pour le propriétaire est faible dès lors que la différence entre le niveau du loyer autorisé par le conventionnement et celui des loyers pratiqués sur le marché local est importante. Pour obtenir une véritable mobilisation du parc privé pour le logement des personnes défavorisées il faut sans doute que le niveau des loyers conventionnés ne soit pas trop peu incitatif par rapport au loyer du marché et que le locataire soit mieux solvabilisé par des aides personnelles.

Enfin, une information spécifique doit être effectuée auprès des propriétaires détenteurs de logements vacants. Une récente enquête nationale de l'UNPI sur le rôle social du parc locatif privé a montré que les propriétaires qui disposent de logements vacants sont majoritairement des personnes âgées dont 48% s'estiment dans l'impossibilité de financer des travaux de réhabilitation, 15% estiment ne pas pouvoir trouver de locataire bien que 38% aient pour intention de les louer. Enfin 30% des propriétaires de logements vacants se déclarent très mal informés des dispositifs d'aide et d'incitation existants.

. Insuffisance des aires de stationnement pour les gens du voyage

Près de 20 départements n'ont toujours pas de schéma départemental d'accueil des gens du voyage. On estime le nombre de places aujourd'hui réalisées à 10 000 pour un besoin de l'ordre de 60 000.

II.2.2 L'inadaptation est qualitative

. le niveau de loyer de sortie des logements neufs PLATS est trop élevé

Le niveau de loyer de sortie d'une opération destinée aux personnes à faibles ressources et financée en PLATS devient de plus en plus élevé dans les zones où le marché foncier est tendu. De fait les loyers sont souvent plus accessibles dans des logements anciens et non rénovés que dans un logement neuf à destination très sociale.

REPARTITION DU PARC LOCATIF SOCIAL SELON LE TYPE DE FINANCEMENT

TYPE DE FINANCEMENT INITIAL

Région	PLR et PSR		HLM / O		PLA CDC et CFF		PLA très social		Autres financements (1)	
	% du Parc	Loyer moyen annuel en F en surface corrigée au m²	% du Parc	Loyer moyen annuel en F en surface corrigée au m²	% du Parc	Loyer moyen annuel en F en surface corrigée au m²	% du Parc	Loyer moyen annuel en F en surface corrigée au m²	% du Parc	Loyer moyen annuel en F en surface corrigée au m²
Ile-de-France	4,5	148	48,9	163	19,7	237	0,1	192	26,8	204
Champagne-Ardenne	7,6	130	61,0	140	17,7	206	0,6	161	13,0	169
Picardie	1,3	133	12,5	153	24,6	202	0,8	165	60,8	155
Haute-Normandie	9,0	134	56,2	150	19,9	210	0,4	163	14,5	169
Centre	7,3	127	56,8	140	23,1	206	0,8	171	12,1	161
Basse-Normandie	14,0	145	57,9	152	24,3	206	0,4	163	3,5	184
Bourgogne	5,4	125	63,3	139	18,8	205	0,7	168	11,8	166
Nord-Pas-de-Calais	9,2	156	49,0	162	30,1	208	1,5	167	10,1	169
Lorraine	8,6	144	59,5	153	19,2	208	1,1	168	11,6	167
Alsace	4,0	118	48,7	138	16,5	210	0,2	186	30,5	156
Franche-Comté	5,1	134	67,0	144	19,0	199	0,9	158	8,0	161
Pays de la Loire	7,5	127	59,3	146	26,0	208	0,6	166	6,7	165
Bretagne	10,4	127	52,5	141	30,8	204	1,1	167	5,1	172
Poitou-Charentes	3,5	133	57,8	137	26,6	206	0,8	162	11,3	143
Aquitaine	2,8	124	54,5	147	30,7	207	0,9	174	11,1	163
Midi-Pyrénées	8,3	140	56,2	144	26,0	207	2,0	172	7,5	181
Limousin	6,9	110	72,3	131	18,3	204	0,6	158	1,9	182
Rhône-Alpes	6,4	132	54,8	140	26,4	209	0,7	166	11,8	178
Auvergne	8,7	115	56,6	129	28,3	203	1,3	171	5,1	158
Languedoc-Roussillon	6,2	118	53,5	129	33,1	207	1,2	169	5,9	166
Provence-Alpes- Côte d'Azur	7,5	130	57,5	135	24,3	205	0,5	168	10,1	166
Corse	12,5	114	49,4	141	34,5	212	0,6	-	3,0	183
France métropolitaine	6,5	137	52,8	148	23,4	213	0,6	169	16,7	176

Source : Enquête "Parc locatif social au 1er janvier 1996" MELTT - DAEI - SES

(1) Il s'agit notamment des prêts spécifiques du CFF pour les SEM

Si des formules ne sont pas trouvées pour abaisser les niveaux de sortie de ces opérations, elles ne répondront plus aux besoins de logement des personnes défavorisées sauf à accorder des augmentations massives d'aide à la personne. En outre cette difficulté est, en elle même, un obstacle à la recherche d'une véritable mixité de peuplement dans les quartiers et les immeubles car les loyers les plus faibles se trouvent, en effet, dans les immeubles mal situés et non encore réhabilités.

. La réalisation de petites opérations diffuses se heurte à l'absence de transports collectifs

La recherche d'un meilleur équilibre de peuplement conduit à implanter des logements destinés à des familles disposant de faibles ressources dans des bourgs ruraux situés dans un rayon de 10 à 20 kilomètres d'une agglomération plus importante parce que cela permet l'accès à un logement plus vaste pour un loyer moins élevé.

De nombreux maires observent le reflux de ces familles - qui disposaient d'un logement adapté dans un bourg plus rural - vers les mêmes cités à faible loyer de la banlieue des villes, en raison de l'insuffisance de transports en commun et des exigences du contrôle technique qui ne leur permet plus de circuler dans un véhicule âgé et peu entretenu. L'adaptation d'une offre de logements, correspondant aux ressources de familles qui ne peuvent pas disposer d'une voiture, impose donc une réflexion simultanée sur les moyens de transport collectif permettant d'atteindre les commerces (grandes surfaces) et les services publics (ANPE, CAF, PMI...). Faute de cette cohérence le risque est grand de voir se perpétuer la concentration de familles à faibles ressources dans les mêmes immeubles à bas loyer de la périphérie des villes.

A de très rares exceptions près il existe un déficit de réflexion d'ensemble sur ces problèmes qui sont pourtant, au niveau d'un bassin d'habitat, indissociables de ceux d'une meilleure répartition des logements sociaux sur l'ensemble de l'espace disponible.

. L'insuffisance de l'offre de logements de droit commun à faible loyer conduit à confondre en permanence deux types de demandeurs de logement qui doivent cependant être distingués.

Les politiques publiques de logement ont paradoxalement tendance à la fois à se sectoriser et à entretenir certaines confusions.

Une certaine évolution conduit à proposer des réponses spécifiques aux problèmes de fraction de population: jeunes, personnes âgées, personnes handicapées, personnes marginalisées. Dans le même temps, s'agissant de la production de logements destinés aux personnes défavorisées, deux catégories de ménages sont en permanence confondues.

Cette confusion tend à regrouper dans une seule catégorie les ménages qui ne connaissent qu'une difficulté de ressources et dont le seul problème est celui d'une solvabilisation correcte pour accéder à un logement de droit commun et ceux qui, cumulant de nombreux handicaps, nécessitent un accompagnement social très complet. Le cas de ces derniers - même si toutes les personnes concernées ne sont pas encore identifiées et aidées - semble de mieux en mieux appréhendé et traité. En revanche, le cas des ménages sans problèmes d'insertion sociale mais qui disposent de faibles ressources reste très largement sans solution en raison des effets conjoints de l'insuffisance de l'offre de logements à bas loyer et de l'insuffisant pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement quand le ménage n'est pas en mesure d'assumer le taux d'effort.

Faute de disposer d'une offre suffisante de logements de droit commun accessibles à des personnes à faibles ressources on est contraint de loger dans des structures d'hébergement d'urgence, à fort encadrement social, des personnes qui ne devraient pas en relever durablement car elles sont aptes à habiter un logement de droit commun. Ce problème est apparu clairement pour la sortie vers un logement de droit commun des ménages logés, au titre du plan d'urgence, dans un logement temporaire d'insertion.

. Le problème de l'insuffisance de l'offre conduit à poser le problème des limites de l'approche partenariale et de l'exercice des responsabilités de l'Etat.

L'Etat est garant du respect du droit au logement. Ce droit impose la disponibilité d'une offre suffisante en quantité et adaptée aux besoins des personnes les plus défavorisées. Beaucoup d'obstacles à la production d'une offre satisfaisante ne pourront être levés que par l'adoption de mesures techniques et financières appropriées. Celles-ci, dans certains cas, risquent de ne pas être suffisantes car les partenaires locaux chargés de la réalisation de logements sociaux manquent du dynamisme nécessaire ou d'une réelle volonté.

Dans cette hypothèse, pour assumer ses responsabilités, l'Etat doit être en mesure de désigner, au niveau territorial approprié, une autorité de substitution pour mettre en oeuvre les programmes nécessaires. Des procédures sont déjà prévues par la Loi d'Orientation sur la Ville ou à travers les Programmes d'Intérêt Général (PIG), insuffisamment utilisés pour le logement social jusqu'à ce jour.

II.3. Une insuffisante efficacité des procédures d'attribution de logements sociaux pour l'accueil des plus démunis

La question des attributions de logements sociaux est un sujet de plus en plus sensible dans un contexte où la demande des ménages défavorisés augmente et où les élus locaux et les bailleurs sociaux sont désireux d'atteindre un objectif de diversité de peuplement et de mixité sociale dans chaque quartier.

Depuis 1993, le Haut Comité a rappelé au mouvement HLM et aux pouvoirs publics que la transparence des procédures d'attribution et leur équité étaient fondamentales pour garantir l'accès au logement des personnes défavorisées. Cette transparence et cette équité sont très inégalement appliquées sur l'ensemble du territoire.

Les moyens de la transparence et de l'équité ne peuvent être recherchés qu'au niveau local, par un partenariat étroit entre élus, organismes HLM, associations de locataires, associations d'insertion, services de l'Etat. Les obstacles les plus importants à l'existence de cette transparence sont directement liés à certaines des difficultés déjà évoquées dans ce rapport:

- *déficit de la connaissance globale, par bassin d'habitat, de la demande de logements locatifs et d'une connaissance fine des ménages en difficulté d'accès,*
- *absence de connaissance précise de l'occupation du parc social qui entraîne une mauvaise appréciation des marges de manoeuvre,*
- *absence de connaissance des mouvements dans le parc social et des caractéristiques des ménages concernés par ces mouvements,*
- *abandon par les services de l'Etat, dans un certain nombre de départements, de la gestion du contingent préfectoral, mauvaise connaissance de la gestion des contingents de tous les autres réservataires,*
- *multiplicité de bailleurs dans un même bassin d'habitat et absence de centralisation des demandes,*
- *absence de volonté d'accueil de ménages défavorisés de la part de certaines communes ou de certains bailleurs.*

Le ministre délégué au Logement avait consulté le Haut Comité sur différentes propositions d'amélioration des procédures d'attribution qui avaient été, ensuite, intégrées dans l'article 19 du projet de loi d'orientation sur le renforcement de la cohésion sociale. Les plus importantes d'entre elles, qui ont fait l'objet d'un avis favorable du Haut Comité en juillet 1996 et ont été enrichies à la suite d'une étroite concertation avec le mouvement HLM, sont reprises dans la troisième partie de ce rapport consacrée aux propositions du Haut Comité.

II.4. Une insuffisante solvabilisation

II.4.1 Les ménages sont en situation de plus en plus précaire

A l'occasion de la présentation de son rapport d'activité 1996-1997, le mouvement HLM a donné les indications suivantes:

Un ménage sur cinq accueilli dans le parc HLM, entre 1988 et 1992, dispose d'un revenu annuel par unité de consommation inférieur au seuil de pauvreté (33 200F). Au cours de la même période 184 000 familles monoparentales ont été accueillies dans le parc. Si le parc HLM prend sa part de l'accueil des personnes défavorisées celles-ci sont cependant logées selon des formules très diverses:

Répartition des ménages à faibles revenus (jusqu'à 44 000 F/an)	
Propriétaires non accédants	31 %
Propriétaires accédants	13 %
Locataires du secteur HLM	24 %
Locataires du parc privé	23 %
Logés gratuitement	9 %

Source: Les conditions de logement des ménages pauvres en France par François CLANCHE, 3ème congrès de la FEANTSA, Madrid, Novembre 1995.

Cette répartition fait apparaître que le problème de la solvabilisation des ménages à faibles ressources se pose avec autant d'acuité dans le parc public que dans le parc privé.

En outre certains indicateurs généraux donnent la mesure des populations en situation de précarité économique:

La forte progression budgétaire de ces aides a été évoquée dans la première partie du rapport. Leur pouvoir solvabilisateur est néanmoins insuffisant pour couvrir la différence entre les ressources des ménages et le niveau des loyers et des charges.

II.4.3. Les aides ne sont pas suffisamment solvabilisatrices

Depuis 1990 le loyer de sortie d'un logement financé à l'aide d'un prêt locatif aidé (PLA) a progressé de 9 % sans que les plafonds de loyers de l'APL aient été revalorisés en conséquence. Les augmentations de loyer dans le parc privé n'ont pas non plus donné lieu à des revalorisations de plafonds de loyers pour l'ALS ou l'ALF. En outre, les loyers des surfaces annexes (garages, balcons et terrasses, jardinets privatifs) ne sont pas pris en compte pour le calcul des aides.

On peut s'agissant de l'APL donner les exemples suivants:

Le niveau moyen de loyer (hors charges) pour un logement de 65m² de surface utile à PARIS, financé à l'aide d'un PLA, s'établit à 2397 F. Le plafond de loyer de l'APL, pour la zone I correspondant à PARIS, est pour un ménage avec un enfant à charge de 2025 F. L'écart est donc de 15%.

Pour le même logement dans les Yvelines, le niveau moyen de loyer mensuel s'établit à 2273 F. Dans ce cas, si le logement est également situé en zone I, le plafond de loyer de l'APL reste à 2025 F, l'écart est donc de 11% toujours pour le même type de ménage .

Enfin, pour le même logement à Toulouse, le loyer mensuel moyen s'établit à 1924 F. Le plafond de loyer en zone II pour un ménage avec une personne à charge est de 1807 F. L'écart est alors de 6 %.

On constate donc, qu'avant réintégration des charges et des loyers annexes, il y a déjà, dans les zones où le marché locatif est tendu, un déficit de solvabilisation par l'APL de 6 à 15%.

Le problème s'aggrave si l'on réintègre les charges car les forfaits de charges, établis dans les années 1982-1983 n'ont pas été actualisés à proportion des fortes hausses observées.

Le Haut Comité se réjouit des chartes récemment négociées par les pouvoirs publics avec EDF et GDF pour la fourniture d'électricité et de gaz aux personnes défavorisées. Il espère vivement la mise en oeuvre d'un accord de même type avec les distributeurs d'eau.

Mais il souhaite que le problème posé par l'insuffisant pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement, tant en ce qui concerne les niveaux de loyer que les charges, soit posé dans son ensemble.

Enfin, il faut être conscient que certaines catégories de personnes ne peuvent pas être solvabilisées, sauf à envisager un taux d'effort "zéro". Il s'agit en particulier des jeunes entre 18 et 25 ans qui ne relèvent plus de l'aide sociale à l'enfance et ne peuvent pas encore avoir accès au RMI et que l'absence totale de ressources prive de tout accès au logement. Certains d'entre eux pourront connaître des périodes successives d'activité rémunérée puis de chômage. Le problème de la solvabilisation, dans cette hypothèse, se pose en termes de capitalisation des périodes pendant lesquelles ils disposent de ressources et de mutualisation. Sans doute faudrait il envisager un fonds spécifique.

II.5. Une insuffisante Prévention

Le problème de la fragilité des ressources des personnes défavorisées et de l'insuffisant pouvoir solvabilisateur des aides qui leurs sont accordées pour le logement conduit inéluctablement à un accroissement de l'intervention des FSL notamment en ce qui concerne la prévention des expulsions.

II.5.1 Une insuffisante prévention des expulsions

La prévention des expulsions nécessite que soit conduit, le plus en amont possible, un travail de coordination entre les bailleurs, les services sociaux, l'administration et les services de la Justice pour que, dès les premiers impayés de loyer, les FSL puissent être saisis. Lorsqu'une procédure judiciaire est engagée il convient que le juge informe systématiquement les services préfectoraux pour que le relogement de la famille ou des formules de maintien dans les lieux puissent être recherchés.

Le Haut Comité constate qu'aujourd'hui la saisine du FSL est bien souvent trop tardive et que la coordination entre la Justice et les services préfectoraux est souvent inexistante ce qui conduit à prononcer un nombre important de décisions d'expulsions et à requérir le concours de la force publique pour un certain nombre d'entre elles. Chaque fois qu'une expulsion est prononcée, si le concours de la force publique n'est pas accordé, l'Etat est tenu de verser une indemnité au propriétaire. Pour 1995, le montant cumulé de ces indemnités représente 250 millions de francs dont une partie pourrait utilement abonder les ressources des FSL si une prévention correcte des expulsions locatives était assurée.

II.5.2 Un rôle préventif insuffisant des FSL

L'Assemblée Permanente des Présidents de Conseil généraux (APCG) se préoccupe, quant à elle, du fait que les FSL concentrent désormais l'essentiel de leur action au traitement de situations extrêmement dégradées, au détriment du travail de prévention qui devrait être fait plus en amont. De nombreux FSL sont confrontés aux difficultés de familles pour lesquelles une aide a été accordée mais qui, faute de ressources et d'une aide financière suffisante dans la durée, vont de rechutes en rechutes sans espoir de pouvoir jamais assainir leur situation.

II.5.3 Une information insuffisante sur les procédures d'assistance

Beaucoup de ménages ne connaissent pas l'existence du FSL et n'y ont pas d'accès direct. Il semble que nombre de travailleurs sociaux n'aient pas, quant à eux, très en amont, le réflexe de la saisine du FSL. De nombreux accédants en difficulté ne connaissent pas l'existence du Fonds d'Aide aux Accédants en Difficulté (FAAD). Enfin, dans bien des cas, les travailleurs sociaux surchargés de tâches bureaucratiques ne sont plus en mesure d'aller au devant des familles et de dépister suffisamment en amont les difficultés liées au logement.

S'agissant de l'urgence à Paris, le numéro vert instauré pour les sans-abri s'est révélé générateur de profondes déceptions dans la mesure où, perpétuellement surchargé et inaccessible, il n'a pas permis d'assurer l'accès des personnes qui en avaient besoin aux places d'hébergement par ailleurs disponibles.

II.5.4 Une certaine ambiguïté de la notion d'accompagnement social

Pour prévenir l'exclusion du logement, les associations jouent un rôle tout à fait primordial à travers l'accompagnement social. Leurs missions doivent cependant être clarifiées pour éviter des risques d'essoufflement et d'échec.

L'accompagnement social lié au logement - et financé comme tel par les FSL - ne peut se substituer à l'ensemble d'une démarche d'insertion qui reste le fait de travailleurs sociaux formés à cet effet.

Les associations ne peuvent se substituer aux bailleurs pour la gestion d'un parc. Elles doivent, d'autre part, recevoir une aide spécifique pour la gestion locative. Enfin, une famille qui vient d'accéder à un logement autonome ne doit pas être, du jour au lendemain, privée de tout recours à un travailleur social, au motif qu'elle ne relève plus de l'accompagnement social lié au logement et n'est pas connue des assistantes sociales polyvalentes de secteur. Le parcours résidentiel de la famille et l'accompagnement social qui y correspond doit être organisé de manière à assurer la continuité.

II.6 L'absence d'un échelon territorial pertinent pour conduire les politiques d'habitat

II.6.1 La commune n'est pas un échelon adapté à la conduite de politiques d'habitat

Le dernier des obstacles identifiés par le Haut Comité est d'une grande importance. Il s'agit de l'absence d'un échelon territorial pertinent pour conduire les politiques d'habitat. La responsabilité du logement de personnes défavorisées ne peut, en effet, être laissée à la seule responsabilité des communes. Au sein d'une même agglomération les communes les plus dynamiques en matière de logement social sont pénalisées par des communes voisines dont l'inertie en ce domaine est délibérée.

Il faut donc, tant en ce qui concerne la programmation de logements sociaux que leurs attributions, parvenir à définir, au niveau des bassins d'habitat, une instance dotée d'un pouvoir de décision et d'exécution.

A cet égard l'amendement qui avait été proposé par le rapporteur de la commission de la production et des échanges lors de l'examen du projet de loi pour le renforcement de la cohésion sociale, visant à créer des conférences intercommunales par bassin d'habitat présentait un grand intérêt en matière d'attributions de logements sociaux.

Pour assurer une offre de logements suffisante et dont la charge soit équitablement répartie entre les collectivités territoriales il faut, en outre, qu'une instance puisse être dotée d'un pouvoir de décision au niveau de l'agglomération et se substituer, le cas échéant, à la défaillance des partenaires normaux.

II.6.2 Le soutien de l'Etat aux communes ne tient pas suffisamment compte de leur effort en matière de logement social

Pour remédier aux inconvénients de la situation actuelle, il faut au minimum mieux répartir le soutien de l'Etat en faveur des communes qui font un réel effort en matière de logements des défavorisés. Les mécanismes actuels, en effet, n'engendrent aucune incitation, seule la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU) qui représente 3 à 4 milliards de francs est répartie en tenant compte de l'effort de logement social, la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) qui, elle, représente 100 milliards de francs est répartie sans tenir aucun compte de ce critère.

-III-.

LES PROPOSITIONS DU HAUT COMITE

Les propositions qui suivent sont d'importance inégale. Certaines n'ont pas de coût budgétaire pour la collectivité; d'autres, au contraire, liées à une meilleure solvabilisation des personnes défavorisées pour leurs dépenses de logement ou au renforcement des actions de prévention des FSL, ont un coût budgétaire et imposent un recours à la solidarité nationale.

Elles doivent donc être examinées à la lumière de quelques principes fondamentaux rappelés dans le rapport établi, en 1992, à la demande du premier ministre, pour la préparation du XIème plan:

"Le logement représente un enjeu de société fondamental, tant il conditionne l'ensemble des autres aspects de la vie des femmes et des hommes:

- l'impossibilité d'accéder à un logement, ou l'accès à un logement trop médiocre ne permet pas l'accès aux autres droits des habitants; un vrai logement est indispensable à chacun pour vivre dans la dignité; assurer le droit au logement est ainsi devenu un devoir social dans une société développée comme la nôtre qui a inscrit ce droit dans la loi;

- la possibilité d'un parcours résidentiel doit être assurée pour que les familles n'aient pas le sentiment d'être "assignées à résidence", dans des logements qui ne leur conviennent pas, sans perspectives d'amélioration, jusqu'à se sentir exclues de l'évolution d'ensemble de notre société dont le modèle demeure la mobilité ascendante."

Le logement n'est donc pas un bien économique ordinaire et l'Etat se doit de réguler les conséquences du libre jeu des lois du marché et de la confrontation de l'offre et de la demande, à fortiori lorsque l'offre est insuffisante et que la demande n'est pas solvable.

Tous les débats qui ont eu lieu autour du projet de loi pour le renforcement de la cohésion sociale ont mis en évidence qu'entre l'insertion et l'exclusion, il y avait toujours une étape décisive: la perte du logement.

L'Etat se doit donc d'assumer ses fonctions de garant de la solidarité nationale, qu'il s'agisse d'animer une politique globale du logement, de mobiliser les différents acteurs de sa mise en oeuvre, ou de consentir un effort budgétaire suffisant.

Comment admettre que la croissance constante du Produit Intérieur Brut, signe de l'enrichissement de la nation, s'accompagne d'une diminution, elle aussi constante, de la part de cette richesse consacrée au logement, notamment des plus défavorisés.

Il ne peut être envisagé de lutter efficacement contre l'exclusion sans un effort d'une ampleur suffisante en faveur du logement. Cet effort doit être considéré comme préventif car l'exclusion, en elle même, a un coût très supérieur.

L'échelle des moyens supplémentaires qu'il faudrait consacrer à une meilleure solvabilisation des ménages défavorisés -notamment par une revalorisation des plafonds de loyers des aides personnelles- à un abondement des ressources des FSL - dont les tâches seraient cependant allégées en cas de meilleure solvabilisation -, à un ensemble d'allègements fiscaux destinés à rendre moins onéreuse la production et la réhabilitation de logements sociaux, peut être estimée à 4 milliards de Francs. Le dégagement de moyens financiers de cet ordre correspondrait à un retour à un niveau de 1,75 % de part de PIB consacré au logement.

PROPOSITIONS PAR DOMAINES

III.1 Connaissance de l'Offre et de la Demande

- Mettre en oeuvre la proposition du Rapport du CNIS sur les statistiques de logement sur la mise en place d'un système permanent d'évaluation des effets des aides au logement avec la production d'un rapport annuel d'évaluation.

- Développer, comme le suggérait ce rapport, un outil d'actualisation des revenus et des dépenses pour se loger qui permette en particulier d'actualiser les "taux d'effort" en normalisant leur définition. Développer des recherches sur les liens entre intégration sociale et organisation de l'habitat.
- Exploiter régulièrement, au niveau des bassins d'habitat les bilans d'occupation sociale des organismes.
- Suivre systématiquement, au niveau des services de l'Etat dans le département, l'utilisation des divers contingents de réservataires. Organiser le suivi systématique des logements financés en PLATS.
- Pour le parc privé, améliorer le suivi des Opérations Programmées de l'Habitat (OPAH) et des Programmes Sociaux Thématiques (PST), exploiter les données au niveau régional et national. Mieux suivre l'occupation des logements conventionnés dans le parc privé rénovés avec l'aide de l'ANAH.
- Utiliser, sous certaines conditions, le fichier de la taxe d'habitation pour actualiser, en période intermédiaire, les données du recensement sur la vacance.
- Recréer un observatoire ou redonner à l'INSEE la mission et les moyens de recueillir les données autrefois suivies par le Centre d'Etudes sur les Revenus et les Coûts (CERC) pour apprécier de manière régulière par région et, si possible, par type de bassin d'habitat, les ressources des ménages et leur taux d'effort s'agissant du logement et des charges.

III.2 Adaptation de l'offre

- ***Conduire la politique d'offre de logement social en distinguant les logements à bas loyer destinés aux personnes qui n'ont pas d'autre problème social qu'un problème de ressources et les logements d'insertion destinés aux personnes qui cumulent les handicaps et relèvent d'un accompagnement social.***
- ***maintenir un effort pluriannuel de mise sur le marché de logements destinés aux ménages à faibles ressources qu'il s'agisse de construction neuve ou d'acquisition amélioration, le rythme souhaitable paraît être de 40 000 par an.***

- rechercher les moyens de produire les logements financés à l'aide de PLA ou de PLATS avec un niveau de loyer de sortie moins élevé, en assouplissant, notamment, les normes trop contraignantes, en autorisant, le cas échéant, sans versement compensatoire, lorsqu'il s'agit de la réalisation de logements d'insertion, les dépassements du plafond légal de densité (PLD) et de coefficient d'occupation du sol (COS).

-Mobiliser les ressources du parc privé

En décourageant la vacance systématique par la suppression de la dispense de la taxe d'habitation sur les logements vacants (art 1407 du Code Général des Impôts), en la subordonnant à une impossibilité réelle de louer. La recette ainsi dégagée pourrait être affectée à des mesures en faveur des propriétaires qui remettent sur le marché leurs logements vacants, selon des modalités définies au plan national, notamment sous forme de conclusion de baux à réhabilitation ou par l'intermédiaire d'associations. Appliquée avec discernement, cette mesure favoriserait sans nul doute la nécessaire prise de conscience du nombre de logements déclarés vacants alors que s'accroît le nombre de personnes et de ménages sans toit.

Pour atteindre sa pleine efficacité cette mesure doit s'accompagner d'un effort accru d'information des propriétaires sur les aides qui peuvent leur être apportées tant pour le financement des travaux de rénovation que pour l'assistance à la gestion locative. Les Agences Immobilières à Vocation Sociale ou les associations spécialisées peuvent apporter une aide précieuse en la matière .

Une aide de ce type est, par nature, beaucoup plus efficace pour garantir les propriétaires contre le risque des impayés de loyers que l'autorisation donnée par la CNIL à une société privée d'exploiter un fichier informatique nominatif des incidents de paiement locatif. Le Haut Comité a saisi le premier ministre pour lui faire part de son émotion devant la création d'un fichier de ce type et pour lui demander qu'à l'occasion de l'adoption du projet de loi sur le renforcement de la cohésion sociale une disposition législative soit introduite pour éviter que les difficultés des plus démunis dans l'exercice de leurs droits fondamentaux puissent donner lieu à une quelconque exploitation commerciale.

- Revaloriser dans certaines zones le niveau des loyers conventionnés lorsqu'il existe un écart trop important entre ce niveau et celui des loyers du marché pour que le conventionnement soit attractif.
- Etendre à tout le parc privé les possibilités de conventionnement.
- Encourager la procédure des baux à réhabilitation en les exonérant, notamment, de la taxe de publicité foncière. Ne pas inclure dans les revenus fonciers les loyers et prestations de toute nature perçus par le bailleur. Clarifier le régime fiscal applicable aux travaux effectués au départ du bail par le preneur et qui, en fin de bail, bénéficient au bailleur.
- Recentrer éventuellement les aides de l'ANAH sur les seuls logements conventionnés
- Rappeler régulièrement aux professionnels de l'immobilier que, même en cas de mutation, les logements conventionnés à la suite d'une aide de l'ANAH doivent être reloués dans les limites du loyer conventionné.
- ***Prendre un décret d'application pour le stationnement des gens du voyage***

Un décret d'application est nécessaire pour que les dispositions de la loi du 31 mai 1990 soient effectives. Il faut, en effet:

désigner la personne responsable pour initier le schéma départemental d'accueil des gens du voyage;

prescrire un délai limite pour l'approbation de ce schéma et d'éventuelles sanctions;

désigner soit l'Etat, soit le département, soit conjointement l'Etat et le département comme responsables de la mise en oeuvre du schéma;

instaurer une aide au fonctionnement des aires d'accueil notamment pour permettre aux communes d'en assurer le gardiennage car le coût de fonctionnement des aires se révèle être pour certaines communes un obstacle incontournable.

- ***Intégrer la programmation dans des réflexions d'aménagement d'ensemble***

Mieux prendre en compte les phénomènes de décohabitation et de monoparentalité dans la programmation.

- Intégrer la réflexion sur les transports collectifs dans toute réflexion sur l'implantation de logements à fortiori lorsqu'ils sont destinés aux familles démunies.

III.3 Renforcer la transparence et l'équité des attributions

- Conclure des accords collectifs entre représentants de l'Etat et des bailleurs pour définir au niveau des bassins d'habitat des procédures d'attribution concertées avec un engagement quantitatif annuel de logement des personnes défavorisées.
- Instaurer, pour les demandes de logements sociaux, un numéro d'enregistrement unique par département ou mieux par bassin d'habitat pour en avoir une connaissance précise en évitant les doubles comptes.
- Associer les élus locaux à la politique des attributions au sein de conférences intercommunales du logement.
- Publier régulièrement des bilans d'occupation par organisme bailleur et par quartier.
- Instaurer par la loi, pour les exclus de fait du droit au logement, une possibilité de recours après un certain délai d'inscription comme demandeur de logement.

III.4 Mieux solvabiliser les ménages

- Revaloriser les plafonds de loyers de l'ensemble des aides au logement.
- Supprimer le délai de carence d'un mois pour le bénéfice de l'APL
- Prendre en compte la charge des loyers annexes (garages, balcons, jardins privés).
- Revaloriser les forfaits de charges.
- Mettre en place une aide au logement spécifique pour les jeunes démunis de toutes ressources.

III.5 Renforcer les actions de prévention pour limiter les expulsions

- Garantir en cas d'application de la clause résolutoire une saisine automatique des services compétents dans le cadre du Plan Départemental pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) afin de permettre leur intervention suffisamment en amont pour le maintien dans les lieux ou le relogement des personnes concernées. A cette fin, il conviendrait d'insérer un alinéa supplémentaire à l'article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 (J.O. du 8 juillet 1989).

Cet article est aujourd'hui libellé de la manière suivante:

" Toute clause prévoyant la résiliation de plein droit du contrat de location pour défaut de paiement du loyer ou des charges aux termes convenus ou pour non versement du dépôt de garantie ne produit effet que deux mois après un commandement de payer demeuré infructueux.

"Le juge saisi par le locataire avant l'expiration du délai prévu à l'alinéa précédent, peut accorder des délais de paiement dans les conditions prévues aux articles 1244-1 à 1244-3 du code civil.

"Pendant le cours des délais ainsi accordés, les effets de la clause de résiliation de plein droit sont suspendus; ces délais et les modalités de paiement accordées ne peuvent affecter l'exécution du contrat de location et notamment suspendre le paiement du loyer et des charges.

"Si le locataire se libère dans le délai et selon les modalités fixées par le juge, la clause de résiliation de plein droit est réputée ne pas avoir joué; dans le cas contraire elle reprend son plein effet.

"Le commandement de payer reproduit à peine de nullité les dispositions des alinéas précédents, ainsi que du premier alinéa de l'article 6 de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, en mentionnant la faculté pour le locataire de saisir le fonds de solidarité pour le logement. "

Le Haut Comité suggère d'insérer après le 4ème alinéa l'alinéa suivant:

"Après l'expiration du délai prévu au premier alinéa, le juge, saisi par le bailleur, d'une demande tendant à constater l'acquisition de la clause résolutoire et à ordonner l'expulsion, ne peut statuer qu'un mois après la délivrance de l'assignation qui aura été simultanément notifiée au Préfet du département. Dans ce délai, le Préfet doit saisir les services compétents afin de mettre en oeuvre, s'il y a lieu, les dispositions du Plan Départemental d'Action pour le logement des Personnes Défavorisées. Avant la date prévue pour l'audience, le Préfet communiquera au tribunal tous éléments lui permettant de statuer sur la clause résolutoire qui, à défaut, sera acquise de plein droit. "

En outre, dans la mesure où, conformément à l'article 24 de la loi du 6 juillet 1989, le commandement à payer doit désormais mentionner la faculté pour le locataire de saisir le F.S.L, il convient soit d'harmoniser les règles de saisine des F.S.L. en autorisant, dans tous les départements, la saisine directe par les ménages; soit de mentionner sur le commandement que, dans certains cas, la saisine n'est possible que par l'intermédiaire d'un travailleur social.

- Insérer au sein des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées des chartes départementales de prévention des expulsions. Celles-ci devraient notamment prévoir, pour les bailleurs, l'engagement de recourir au dialogue préalable à toute mesure judiciaire ainsi qu'à l'intervention éventuelle des conciliateurs et leur donner la possibilité de saisir le Préfet, responsable de la mise en oeuvre du plan, de tout impayé locatif dès lors que celui-ci dépasse deux mois de loyer.
- Permettre aux représentants des associations d'accompagner les personnes en procédure d'expulsion au tribunal d'instance et d'y intervenir.
- Transférer au FSL la ligne de crédits évaluative du budget du Ministère de l'Intérieur pour l'indemnisation des propriétaires, en cas de refus du concours de la force publique.
- Clarifier le statut des sous-locataires et des occupants d'hôtels meublés.
- Renforcer l'information des administrateurs de biens, huissiers de justice, établissements financiers, sur l'existence des FSL, leurs domaines d'intervention et le rôle des Fonds d'Aide aux Accédants en Difficulté lorsqu'ils existent.

III. 6 Définition d'un échelon territorial pertinent pour la conduite des politiques d'habitat

- Un échelon intercommunal correspondant au bassin d'habitat doit être chargé de l'élaboration et de la mise en oeuvre des politiques locales de l'habitat. Cet échelon serait chargé de mettre au point des procédures contractuelles pour l'élaboration et la mise en oeuvre des programmes locaux de l'habitat (PLH). Il serait également chargé du suivi de la mise en oeuvre des protocoles d'occupation du patrimoine social (POPS) et des règlements départementaux d'attribution lorsqu'ils existent.

En cas de défaillance des acteurs locaux le représentant de l'Etat serait fondé, pour ce même échelon territorial, à mettre en oeuvre des procédures de substitution du type de celle des Programmes d'Intérêt Général permettant d'adapter l'offre de logements à la demande locale de ménages défavorisés, dans le respect des objectifs de mixité de peuplement.

C'est à ce même échelon intercommunal, correspondant au bassin d'habitat, que devraient être mises en place les conférences, pour l'instant communales ou intercommunales, du logement prévues par la circulaire du 26 avril 1994 et rendues obligatoires pour les zones urbaines sensibles par la loi n°96-987 du 14 novembre 1996 (article L-441-2-1 du code de la construction et de l'habitation). Ces conférences qui rassemblent l'ensemble des partenaires concernés sont chargées d'élaborer des chartes communales ou intercommunales, compatibles avec le règlement départemental des attributions, définissant des objectifs généraux et quantifiés et d'évaluer régulièrement l'occupation du parc HLM par quartiers. Ces chartes prévoient la possibilité de mettre en place une gestion partagée des contingents communaux et préfectoraux. le Haut Comité souhaite, pour chaque bassin d'habitat, la généralisation de conférences intercommunales du logement.

- Parallèlement à la création d'un tel échelon intercommunal compétent pour la mise en oeuvre locale de la politique de l'habitat, il est indispensable de mieux tenir compte pour la répartition des dotations de l'Etat de l'effort des communes pour le logement des plus démunis. La répartition de la Dotation Globale de Fonctionnement doit, en particulier, impérativement tenir compte de ce critère.

CONCLUSION

Pour rendre effectif le droit au logement dans notre pays il faut, à la fois, dégager des ressources supplémentaires et mettre en évidence avec lucidité le processus d'appauvrissement qui touche de nombreuses familles; les différents acteurs, au premier rang desquels la puissance publique, pourront ainsi préciser les moments et les moyens de leur intervention.

Il convient d'établir une claire distinction entre les personnes et les familles dont la seule difficulté est le manque de ressources et celles qui cumulent d'autres handicaps d'insertion sociale et culturelle. Les premières sont capables d'autonomie et peuvent concevoir un projet personnel, familial, social ou professionnel. Les autres ont besoin, au moins temporairement, d'une aide et d'un soutien extérieurs.

Les membres du Haut Comité réaffirment que le logement est un produit de première nécessité et que des réponses appropriées doivent donc être apportées à ces deux types de problèmes.

Pour les familles et les personnes dont le seul handicap est économique, le respect du droit au logement nécessite, en priorité, la revalorisation des aides personnelles. Des mesures doivent également être prises pour accroître quantitativement et qualitativement l'offre de logements sociaux que ce soit en adaptant le parc HLM aux ressources et aux dimensions des familles, ou en mobilisant les logements du parc privé.

Pour les ménages qui cumulent les handicaps de revenus avec d'autres difficultés d'ordre personnel, familial, social et culturel une politique plus globale est nécessaire. L'offre d'un logement adapté doit être complétée par une offre de soutien et d'accompagnement social.

Face à ces besoins, un véritable engagement de tous les acteurs - investisseurs propriétaires privés, bailleurs sociaux, associations et travailleurs sociaux- est nécessaire. Il ne peut résulter que d'une réelle volonté politique impliquant les collectivités territoriales et les représentants locaux des pouvoirs publics et permettant de dégager des ressources financières suffisantes.

Les membres du Haut Comité réaffirment que l'Etat doit être le garant du droit au logement car il a seul la capacité d'intervention permettant de corriger les conséquences des lois du marché lorsque celles-ci aboutissent à priver les plus démunis d'un juste accès à leurs droits.

La mise en oeuvre du droit au logement est l'un des piliers de la lutte pour le renforcement de la cohésion sociale. Elle est au coeur du combat permanent pour le respect de la dignité de chaque personne et l'accès de tous à une véritable citoyenneté. C'est dans cette perspective que les membres du Haut Comité ont conduit leurs travaux et rédigé le présent rapport annuel.

ANNEXES

L'ACTIVITE du HAUT COMITE depuis janvier 1996

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

Les membres du Haut Comité ont été renouvelés et nommés pour une durée de trois ans par le décret du 29 mai 1993, paru au Journal Officiel du 31 mai 1996.

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

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

Deux personnes sont mises à la disposition du Haut Comité : le secrétaire général, Mme Agnès de FLEURIEU, Inspecteur général de l'Équipement et un adjoint administratif d'administration centrale, M Akli HAMITI.

Principales activités du Haut Comité depuis janvier 1997

RENCONTRE AVEC LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

- Le rapport du Haut Comité pour 1995, intitulé "DROIT AU LOGEMENT : DU DEVOIR DE SOLIDARITE A L'OBLIGATION DE RESULTAT" a été remis au Président de la République le 17 janvier 1996, en présence de MM Olivier DUTHEILLET DE LAMOTHE, Conseiller social, René LENOIR, Chargé de mission pour la Présidence de MM Pierre-André PERISSOL, Ministre délégué au logement, Xavier EMMANUELLI, Secrétaire d'Etat à l'action humanitaire d'urgence, Antoine DURRLEMANN, Conseiller social du Premier ministre pour le Gouvernement et de l'Abbé PIERRE.

RENCONTRES AVEC LES MEMBRES DU GOUVERNEMENT

- Rencontre avec M. Pierre-André PERISSOL, Ministre Délégué au logement : installation des membres du Haut Comité (après leur renouvellement) le 12 juin 1996,

- Rencontre avec M. Pierre-André PERISSOL, Ministre Délégué au logement : séance de travail sur des pistes de solution en matière de réforme des attributions de logements sociaux et sur les dispositions logement de l'avant projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale le 12 décembre 1996.

AVIS DU HAUT COMITE

Avis relatif aux "pistes de solutions" proposées par le Ministre délégué au logement en matière d'attribution des logements locatifs sociaux du 11 juillet 1996,

Avis sur le volet logement de l'avant-projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale du 10 octobre 1996.

AUDITIONS

Le Haut Comité a procédé à un certain nombre d'auditions en 1996 et au cours du premier semestre 1997 :

- le 11 juillet 1996 M. Jean LAHNS, ancien directeur de l'OPAC de Chambéry,

- le 19 septembre 1996 les représentants de l'UNISAT (Union Nationale des Institutions Sociales d'Action pour les Tsiganes) Mme Marguerite GILLE - Présidente de l'UNISAT, Mme Danielle GRANIER et M. Bernard PROVOT - Directeurs de l'UNISAT, Mme Martine SCIARLI - Directeur de l'association de Seine-Saint-Denis, M. François LACROIX - Directeur de l'association de l'Essonne,

- le 14 novembre 1996 Mme Annick LEBORGNE et M. Philippe CELLARD de la Direction de l'Habitat et de la Construction, Mme Marie-France BOULAY, Chef de projet pour le plan d'urgence à la DDE de Seine-Saint-Denis, M. Roger BURLOT, Chef de projet pour le plan d'urgence à la DDE d'Ille-et-Vilaine,

- le 16 janvier 1997 MM. Georges MERCADAL, Délégué Général, Gilles HORENFELD, Mission Economique et Mme Dominique DUJOLS, Directeur de la Mission du Développement Urbain et Social pour le mouvement HLM, M. CALLÉ de l'Opac du Rhône et M. MAHAUT Directeur général du logement français,

- le 13 février 1997 M. Christian NICOL, Directeur Général et Mme Claire MERCIER, Chargée de Mission de l'ANAH,

- le 12 mars 1997 audition du Secrétaire Général et de Patrick DOUTRELIGNE par la Commission de la Production et des Echanges de l'Assemblée Nationale (Projet de loi "Cohésion Sociale",

- le 13 mars 1997 M. Christian DUPUY, Député Maire de SURESNES représentant de l'AMF (Association des Maires de France),

- le 13 mars 1997 séance de travail sur la politique du logement, M. Patrick DOUTRELIGNE membre du Haut Comité, M. MALFILATRE chef du bureau de la programmation et des actions locales, Mme LEBORGNE chef du bureau des politiques sociales à la D.H.C., M. Alain CHENAL chargé d'inspection pour le Ministère de l'Equipeement dans la région Bourgogne Franche Comté,

- le 24 avril 1997 Table ronde sur le logement des jeunes avec Mmes Edith HAYAT (DIRMI), Aline OSMAN (FNARS), MM FAURE (UFJT), Jacques PRIOU (UFJT), Eric MALEVERGNE (PACT-ARIM).

PARTICIPATIONS et INTERVENTIONS

- le 19 novembre 1996 : les rencontres de l'ANAH,
- le 3 décembre 1996 50ème congrès de la FNAIM,
- le 16 décembre 1996 assemblée générale annuelle de l'ALIT,
- le 16 décembre 1996 Groupe Immobilier 3F, remise du prix du partenariat social,
- le 19 décembre 1996 journée habitat des personnes âgées de la Fédération Nationale des Pact-Arim,
- le 19 décembre 1996 intervention à la table ronde de synthèse du Forum atelier sur le logement des personnes défavorisées (IFMO),
- le 14 janvier 1997 participation au conseil d'administration du GIP-HIS (Groupement d'Intérêt Public - Habitat et Interventions Sociales),
- le 17 janvier 1997 journées d'études de la FNARS à Nantes,
- le 19 mars 1997 assemblée générale des Offices HLM,
- le 2 avril 1997 intervention au colloque sur l'accueil des gens du voyage et la gestions des aires d'accueil,
- le 27 - 29 mai 1997 25ème congrès de l'UNIOPSS,
- le 18 - 20 juin 1997 congrès annuel de l'UNFOHLM.

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

- le 20 janvier 1997, Mme Annick BRUN, Secrétaire général et M. Jacques DUPOYET, Président de l'UNAF0,
- le 6 février 1997, M. Christian NICOL, Directeur Général de l'ANAH,
- le 27 février 1997, Mme Dominique DUJOLS, Directeur de la Mission du Développement Urbain et Social du mouvement HLM,
- le 3 mars 1997, Mme Marie-Noëlle ROSENWEG Chargée de Mission auprès du Président et M. Serge CAQUANT Chargé de Mission auprès du Directeur de la SONA/COTRA,
- le 10 mars 1997, M. GAUTHIER Directeur de la DAS,
- le 30 avril 1997, M. CLANCHE, Chargé de Mission à l'INSEE,
- le 7 mai 1997, Mme Régine RICOUR, Chargée de Mission et M. Gildas de KERHALIC, Président de l'UNPL,
- le 2 juillet 1997, M. Etienne LAMBERT représentant de l'association INSERTOIT.

LOGEMENT

Décret du 29 mai 1996 portant nomination au Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées

NOR : LOGC9600020D

Par décret du Président de la République en date du 29 mai 1996 :

Le mandat de M. Louis Besson, président du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, est renouvelé pour une période de trois ans.

Le mandat de membre du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées de Mme Geneviève Anthonioz de Gaulle

et M. Albert Jacquard est renouvelé pour une période de trois ans.

Sont nommés membres du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées pour une période de trois ans, renouvelable une fois :

M. Jérôme Bignon :

M. Patrick Doutreligne :

Mme Marie Dumas :

M. Raymond Etienne :

Mme Françoise Hostalier :

M. Frédéric Pascal.

LOGEMENT

Décret du 15 novembre 1996 portant nomination du secrétaire général du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées

NOR: LOGC9600047D

Par décret du Président de la République en date du 15 novembre 1996, Mme Agnès Claret de Fleurieu est nommée secrétaire général du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées.

Ses fonctions prendront fin à l'expiration du mandat des membres du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, nommés pour trois ans par décret du 29 mai 1996.

**AVANT-PROJET DE LOI D'ORIENTATION
RELATIF
AU RENFORCEMENT DE LA COHÉSION SOCIALE**

AVIS

**du
Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées**

En réponse à la saisine du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées par le Ministre du logement, le 4 octobre 1996, sur le volet logement de l'avant-projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale que le Premier ministre a transmis le 30 septembre 1996 au Conseil économique et social, les membres du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées ont rendu, lors de leur réunion du 10 octobre 1996, l'avis suivant :

La lutte contre l'exclusion et pour le renforcement de la cohésion sociale s'inscrit, pour les membres du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, dans un combat permanent pour la dignité et la citoyenneté de chaque personne et chaque famille. Le droit au logement, inscrit dans la loi et reconnu comme un objectif de valeur constitutionnelle, est l'un de ses piliers.

L'accès à un logement, en même temps réponse à un besoin premier et lieu de promotion individuelle, familiale et culturelle, constitue l'un des leviers essentiels de l'action en faveur de l'insertion sociale. Sa mise en oeuvre nécessite une action déterminée, cohérente, de grande ampleur et engageant toutes les parties constituant la nation.

UNE ACTION DETERMINEE

1. Les membres du Haut Comité prennent acte de l'affirmation, à laquelle ils adhèrent, de l'article premier de l'avant-projet de loi selon lequel "la lutte contre les exclusions constitue un impératif national".

2. Considérant que l'énumération des "différents domaines privilégiés de l'insertion sociale" ne peut être que partielle, que notamment le "droit du logement" n'est qu'un ensemble de moyens pour la mise en oeuvre du "droit au logement", que les "droits civiques et individuels, collectifs et sociaux" sont déjà inscrits dans le corpus législatif et que ce projet de loi ne vise pas à se substituer au corpus existant, les membres du Haut Comité proposent de limiter, afin de ne pas l'affaiblir, la rédaction de l'article 2 à la forte affirmation de "... l'accès aux droits fondamentaux dans les domaines de l'intégration sociale".

3. Considérant que les personnes en situation de précarité sont aussi celles qui rencontrent le plus de difficultés à accéder aux droits qui leur sont reconnus, les membres du Haut Comité notent avec satisfaction la volonté de clarification de la responsabilité de l'information et de l'aide aux démarches contenue dans l'article 3.

4. Considérant enfin que le droit au logement est l'un des droits fondamentaux que détient chaque citoyen, et que tout droit entend une possibilité de recours s'il n'est pas satisfait sous peine de relever du voeu pieux, les membres du Haut Comité proposent de mieux garantir ce droit en améliorant la transparence et en créant, en matière de logement, une possibilité de recours dont pourraient se saisir toutes les personnes et familles non logées ou mal logées. Cette procédure de recours pourrait être déclinée d'une part en ce qui relève des décisions relatives aux demandeurs de logement (justification sur demande des décisions de non-attribution de logements sociaux par exemple - complément à ajouter à l'article 17) d'autre part pour ce qui touche aux situations de précarité extrême (obligation par les structures compétentes en matière d'urbanisme et de logement du ressort des CLLE de loger les personnes en situation de logement de fortune ou de surpeuplement accentué ou sans abri par exemple).

En ce sens la novation véritable que constitue l'article 17-II en conférant au préfet un pouvoir d'attribution d'office en cas de situation d'urgence exceptionnelle, mériterait aux yeux des membres du Haut Comité d'être précisée et complétée en ce qui concerne l'adaptation du logement attribué d'office aux besoins de la famille et en matière de relation ultérieure entre le préfet et le propriétaire-bailleur. Le préfet ne devrait avoir à faire usage de ce pouvoir que vis-à-vis d'organismes et au sein de communes qui présentent un bilan social de leur peuplement se situant en deçà de la moyenne souhaitable.

UNE ACTION COHERENTE

1. Le Haut Comité a souligné dans ses rapports successifs l'éclatement de l'action entre plusieurs plans départementaux d'action - plan pour le logement des personnes défavorisées, plan pour l'hébergement d'urgence des personnes sans abri, schéma d'accueil pour les gens du voyage, schéma des centres d'hébergement et de réadaptation sociale - l'absence de cohérence et l'affaiblissement qui en pouvaient en découler.

Le Haut Comité estime donc que le projet va dans le bon sens lorsqu'il substitue aux différents conseils et plans existants, un conseil et un plan uniques (articles 30 à 34) : le Conseil départemental de l'insertion et de la lutte contre l'exclusion (CODILE) et le plan départemental d'insertion et de lutte contre l'exclusion (PDILE).

Cependant, afin que le problème du logement des personnes défavorisées ne soit dilué dans un ensemble trop vaste, le Haut Comité insiste pour que les différentes commissions du CODILE (prévues à l'article 32) soient fortement identifiées, ainsi que les objectifs en matière de logement.

Le Haut Comité propose que soit également abordé dans l'avant-projet de loi le lien entre le CODILE et le Conseil départemental de l'habitat.

2. Le Haut Comité a souvent souligné l'inadaptation du dispositif institutionnel territorial français (départements, communes) au règlement des problèmes du logement social car ceux-ci se posent soit au niveau des quartiers, soit au niveau des bassins d'habitat.

Il apprécie donc que le projet de création des Commissions locales de l'insertion et de la lutte contre l'exclusion (CLILE) précise que leur ressort doit tenir compte des agglomérations, des groupements de communes et des bassins d'habitat (articles 36 à 38).

Il propose cependant que la dimension supracommunale soit encore davantage affirmée et qu'un transfert de compétences en matière urbanistique et de logement soit effectué au niveau des groupements de communes correspondant aux CLILE.

Il propose également que les objectifs des PDILE ainsi que leur évaluation soient précisés pour chacune des CLILE (article 36).

3. L'action pour le maintien dans un logement des personnes en situation de précarité se doit d'être menée le plus en amont possible, sous peine de privilégier un traitement curatif plutôt que de conduire une intervention préventive. Il en va ainsi de l'action relative à la prévention des expulsions.

Ainsi les mesures prévues à l'article 23 concernant l'information des services préfectoraux apparaissent insuffisantes du fait que :

- l'information donnée par le juge est facultative;
- l'information donnée par l'huissier est tardive (après le jugement, lors de la signification du commandement de quitter les lieux).

Les membres du Haut Comité proposent que l'information du préfet soit effectuée en même temps que l'assignation au tribunal, sous peine de nullité de l'acte, en cas de demande d'expulsion ou d'application de la clause résolutoire afin que les services sociaux puissent mesurer la nécessité et étudier les possibilités de maintien dans les lieux ou de relogement dans le cadre du PDILE chaque fois que les personnes et les familles concernées sont de bonne foi.

Ils proposent en outre de lier l'octroi du concours de la force publique à la prise en compte du dossier par le Fonds de solidarité pour le logement, de regrouper les lignes budgétaires consacrées au financement des Fonds de solidarité pour le logement et celle inscrite au budget du Ministère de l'intérieur consacrée à l'indemnisation des propriétaires en cas de refus du concours de la force publique pour l'exécution des décisions d'expulsion, et d'autoriser les personnes assignées au tribunal pour expulsion à se faire accompagner aux audiences par une personne d'une association agréée, au même titre que par un membre de leur famille.

UNE ACTION DE GRANDE AMPLEUR ENGAGEANT TOUTES LES PARTIES CONSTITUANT LA NATION

En application de l'affirmation selon laquelle "la lutte contre les exclusions sociales constitue un impératif national", l'ensemble des forces vives de la nation doit être concerné.

1. Les membres du Haut Comité regrettent que l'article premier de l'avant-projet de loi limite l'engagement qu'implique cet "impératif national" aux citoyens, aux associations, aux organismes de sécurité sociale et de protection sociale, aux collectivités territoriales et à l'Etat, c'est-à-dire d'une part aux institutions nationales, d'autre part aux personnes et aux associations qu'elles se donnent.

Les membres du Haut Comité proposent que, en matière de logement en particulier, l'ensemble des intervenants à l'acte de loger soit concerné - cela signifie que doivent notamment aussi concourir à cet objectif les constructeurs, les bailleurs du secteur privé, les bailleurs du secteur aidé - et qu'en conséquence ce devoir et cette obligation de lutte contre les exclusions sociales soient étendus à l'ensemble de la société.

2. Les membres du Haut Comité approuvent les mesures qui permettent une plus grande stabilité aux personnes et familles à faibles ressources bénéficiaires des logements réquisitionnés dans les nouvelles conditions.

Ils proposent de préciser la responsabilité de l'attributaire en cas de non-respect du contrat par le bénéficiaire (art 16 - art L 642-21 *sqd*), en particulier du fait que la réquisition sera effectuée au nom de l'Etat qui par la suite n'aura plus de responsabilité.

Ils rappellent cependant que les mesures de réquisition restent des mesures exceptionnelles qui ne peuvent correspondre à l'ampleur des besoins constatés.

3. Les membres du Haut Comité estiment indispensable l'inscription d'un droit véritable à l'énergie-et aux fluides essentiels et vitaux (électricité, eau, chauffage...) avec interdiction de toute coupure sans recherche préalable de solution financière ou sociale et notamment sans saisine des services sociaux.

4. En matière d'attribution des logements sociaux (article 17-I), le Haut Comité est interrogatif devant les mesures avancées concernant la présence d'un représentant du préfet dans les commissions d'attribution.

Pour renforcer la transparence des attributions et par là faciliter la mise en oeuvre de la mixité sociale indispensable à l'équilibre des immeubles, des quartiers et des villes, le Haut Comité propose :

- que soit rendu public un bilan annuel de l'occupation sociale des organismes d'HLM, par organisme, par commune, par quartier, permettant d'élaborer des ratios d'occupation sociale en lien avec l'enquête nationale;
- que soit appliquée réellement l'utilisation des contingents préfectoraux, en particulier dans les parcs de logements sociaux dont les ratios d'occupation sociale sont inférieurs à la moyenne;
- que soit renforcée l'obligation d'information du préfet et des maires par les organismes d'HLM sur leur politique d'attribution, leurs objectifs et leurs résultats;
- que soit posée l'obligation de justification aux demandeurs des refus ou des absences d'attribution de logements;
- que soit instaurée une procédure de recours en cas de non-justification de ces refus ou absences de réponse.

5. Le financement des Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) est susceptible d'être renforcé par la participation des régimes de prestations familiales prévu à l'article 43.

La formulation de cet article apparaît cependant insuffisante, car les régimes de prestations familiales participent déjà pour une part au financement des FSL (pour plus de 10 % en 1994, derniers chiffres publiés); l'obligation de participation ne semble pas suffisamment marquée, la parité avec la dotation de l'Etat et celle du Conseil général semblant un objectif cohérent.

Le financement des FSL devrait en tout état de cause être redéfini, du fait qu'apparaissent inadmissibles aux yeux du Haut Comité les dispositions du projet de loi de finances pour 1997 qui prévoient un adossement du financement des FSL au produit des suppléments de loyer de solidarité. Si le principe des suppléments de loyer de solidarité, en dehors des quartiers en difficulté, a été approuvé par le Haut Comité, on ne saurait substituer à une solidarité nationale une solidarité financée par une partie seulement des locataires du logement social, dont le produit ne s'applique que sur une estimation et qui pourrait diminuer du fait des départs de locataires soumis aux surloyers.

6. Les membres du Haut Comité tiennent à ce que la mobilisation du parc privé soit abordée dans cet avant-projet de loi, et que des moyens soient instaurés pour développer le parc de logements locatifs, en particulier le parc de logements à faible loyer ou à loyer maîtrisé.

Ils proposent :

- la suppression, en cas de rétention délibérée ou abusive, de la dispense de taxe d'habitation pour les logements vacants (article 1407 du code général des impôts) en la subordonnant à une impossibilité réelle de louer et l'affectation de cette ressource à des mesures en faveur des propriétaires qui remettent sur le marché locatif leurs logements vacants, selon des modalités définies au plan national, notamment sous forme de primes à la conclusion de baux à réhabilitation.
- le conventionnement (avec détermination d'un loyer plafond) des logements locatifs privés construits ou améliorés avec l'aide de l'Etat, que cette aide prenne la forme d'une participation de l'ANAH ou d'un avantage fiscal.

7. Les collectivités territoriales étant nommément citées comme instruments privilégiés de la lutte contre les exclusions sociales, le Haut Comité propose que, dans l'attente de la mise en place d'une obligation de résultat pour elles, les aides de l'Etat aux collectivités territoriales (dotation globale de fonctionnement en particulier) soient modulées en fonction des efforts effectués et des résultats obtenus par elles dans les diverses formes de lutte contre l'exclusion, en particulier de l'exclusion du logement

8. L'impératif national qui préside à cet ensemble d'actions contre les exclusions sociales nécessite un effort vigoureux en matière de création de logements à financement très social.

Le Haut Comité propose en conséquence que l'avant-projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale comprenne un engagement pluriannuel de programmation ayant pour objectif la création de 40 000 logements (20 000 logements créés dans le parc ancien et 20 000 logements de construction neuve) à financement très social par an pendant 5 ans.

Paris, le 10 octobre 1996.

ACCUEILLIR ET LOGER SANS EXCLUSIVE

AVIS

relatif
aux "pistes de solutions"
proposées par le Ministre délégué au logement
en matière d'attribution des logements locatifs sociaux.

Interrogé, en date du 13 juin 1996, par le Ministre délégué au logement sur différentes propositions d'amélioration des procédures d'attribution des logements locatifs sociaux, le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées a, lors de sa réunion du 11 juillet 1996, rendu l'avis suivant :

A l'occasion d'un débat national relatif aux modifications éventuelles des règles d'attribution des logements sociaux dans le sens de l'octroi d'un pouvoir accru aux maires, de l'instauration d'une préférence communale et d'un relèvement des plafonds de ressources, le Haut Comité avait déjà, dans un avis rendu le 23 juillet 1993, précisé les orientations qui lui semblaient devoir être appliquées en matière d'attribution.

Selon cet avis, les tensions sur l'accès au logement locatif social apparaissaient comme les conséquences de l'affaiblissement de l'offre de logements disponibles à la relocation et des insuffisances dans l'application de la réglementation. En conséquence, afin d'assurer l'accès au logement des personnes et familles démunies ou défavorisées, de favoriser la transparence du processus d'attribution et d'approcher les équilibres sociaux souhaitables dans les quartiers en difficulté, l'offre de logements adaptés devait être développée et des objectifs locaux de peuplement élaborés dans une démarche partenariale.

*Institué auprès du Premier Ministre par décret n° 92 - 1339 du 22 décembre 1992
38, rue Liancourt - 75014 Paris - Tél. : (1) 43 21 68 33 - Fax : (1) 43 21 68 37*

Les termes du débat ont sensiblement évolué au cours de ces trois dernières années et plusieurs préoccupations nouvelles sont apparues : l'irrégularité, semble-t-il, de certaines attributions de logements sociaux a rencontré un écho médiatique fort et accentué la suspicion sur les procédures et mécanismes d'attribution; l'occupation du patrimoine "aidé", sa connaissance et les conséquences qui en sont tirées, a fait l'objet de débats nationaux et débouché sur des dispositions législatives récentes (lois de finances pour 1996 et du 4 mars 1996 notamment); la recherche du juste équilibre entre le souci gestionnaire et les conséquences éventuelles de l'accueil des personnes et familles en difficulté a été développée; le débat sur la politique de peuplement du parc social, en particulier sur la conciliation nécessaire entre la mixité sociale et la priorité posée pour l'accueil des personnes défavorisées, s'est amplifié.

Dans ces circonstances le Ministre délégué au logement propose trois axes de réflexion pour améliorer les attributions : la transparence des procédures, l'égalité des chances d'accéder à un logement social et le maintien de la mixité sociale.

Les membres du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées considèrent comme pertinents les principes avancés dans le document du 13 juin 1996. Ils tiennent cependant à énoncer les remarques et réflexions suivantes.

LES CONDITIONS DE L'ACTION.

Le logement des personnes en difficulté sera d'autant plus aisément assuré que sera développée une offre de logements accessibles, spécifique et diversifiée, répondant aux attentes et aux facultés contributives de chacune des familles mal logées ou sans abri. L'amélioration des objectifs, procédures et mécanismes d'attribution des logements aidés doit être conjuguée avec la poursuite voire le renforcement de l'action en matière d'élargissement de l'offre dans le parc public comme dans le parc privé, avec le maintien voire l'amélioration du pouvoir solvabilisateur des aides à la personne (en supprimant en particulier les distorsions entre les conditions d'octroi de l'aide personnalisée au logement et de l'allocation de logement à caractère social) et avec le fait de privilégier l'accès au logement de droit commun pour les familles défavorisées.

OBJECTIFS DE MIXITE ET EQUILIBRE DE PEUPLEMENT.

Pour les membres du Haut Comité, mixité sociale et accueil des personnes défavorisées vont de pair en matière de politique publique du logement.

Cela implique que la constitution d'un parc spécifique identifié ou stigmatisé, de "sous-parc social", de "quartier-ghetto" et de "quartiers de relégation", doit être absolument bannie, tout comme doit être évité tout encouragement au communautarisme.

Cela implique aussi, afin d'éviter les pratiques discriminatoires, que soient décidés :

- l'élaboration au niveau des bassins d'habitat d'objectifs de peuplement dans chaque quartier ou commune, par concertation entre les pouvoirs publics, les organismes propriétaires et gestionnaires, les réservataires, les associations d'habitants et les associations conduisant des actions d'accompagnement social lié au logement (ASLL);

- l'affichage de ces objectifs devant notamment les Conseils Départementaux de l'Habitat (qui pourraient à cette occasion être ouverts aux associations agréées ASLL);
- un suivi régulier de la réalisation de ces objectifs, après la publication des statistiques détaillées des attributions.

Cela implique enfin, pour lutter contre le refus d'accueil des personnes et familles en difficulté de la part tant d'organismes propriétaires et gestionnaires que de la population résidente :

- que soient affirmés fortement, face aux arguments irrationnels ou tenant à la xénophobie ambiante, les principes républicains d'égalité, de mixité et de cohésion sociale. D'origine publique, les fonds permettant la construction de logements sociaux se doivent d'accueillir tous les publics dans le respect de la législation;

- que soit décidée, face aux arguments de type financier tendant à soutenir la crainte que le coût de la solidarité ne soit supporté par les seuls locataires du patrimoine d'accueil, la mise en place d'un compte spécifique, issu d'une comptabilité analytique mais évitant tout effet de stigmatisation, affichant l'équilibre de gestion des logements d'insertion ou des logements adaptés. Ce compte - en étant équilibré soit par les mécanismes de solvabilisation existants soit par une contribution supplémentaire sur fonds publics (FSL par exemple) - permettrait de réfuter les arguments de réticence voire d'hostilité à l'accueil des personnes défavorisées. Si ce compte était déséquilibré, le problème mériterait une attention particulière tant des représentants de l'Etat que des gestionnaires.

L'EGALITE DE L'ACCES AU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL.

Pour les membres du Haut Comité, la politique publique du logement doit avoir pour objectif de permettre à toutes les personnes et toutes les familles d'accéder à un logement. L'égalité de l'accès au logement social, dans le respect des dispositions législatives, est un des moyens de poursuivre cet objectif.

Dans cet esprit, la notion d'égalité des chances pour l'accès au logement locatif social est ambiguë, car elle peut donner faussement lieu à une interprétation dangereuse : l'idée que l'accès au logement locatif social puisse reposer sur la chance et non sur le droit.

Les impressions d'injustice, de passe-droit et d'opacité peuvent être combattues si les règles d'attribution sont claires, publiques et contrôlables.

Pour cela il conviendrait par exemple d'instaurer un barème public, simple et directement lisible, comprenant notamment : la durée de l'attente, la situation d'urgence ou de précarité, la précision de la demande (davantage de points par exemple si le demandeur accepte tout quartier, moins de points si la demande est centrée sur un seul immeuble). Ces barèmes pourraient être adaptés en fonction des situations et des priorités locales. Ils devraient toutefois être contrôlés afin de ne pas être transformés en barèmes d'exclusion. Les comptes rendus des commissions d'attribution signaleraient le nombre de points des personnes logées. Ainsi chaque demandeur pourrait mieux situer l'évolution de sa demande par rapport à celle des autres demandeurs et estimer son délai d'attente en fonction du taux de rotation dans l'immeuble ou le patrimoine sollicité.

Si l'accès au logement est un droit, voire un objectif de valeur constitutionnelle, il doit pouvoir faire l'objet d'un recours.

Pour les membres du Haut Comité, cela signifie que les refus d'attribution doivent être justifiés, et qu'en cas de non-attribution non justifiée, non motivée, en dehors des règles ouvrant à ce droit ou pendant une durée déterminée, le demandeur doit avoir la possibilité d'exercer un recours auprès de l'autorité responsable de ce droit.

A ce titre, la proposition de création de médiateurs n'est acceptable qu'à la condition d'être complétée d'un droit de recours devant la juridiction compétente en cas d'échec.

LA TRANSPARENCE.

Les membres du Haut Comité rappellent que la réglementation relative aux attributions de logements sociaux est précise et juste dans ses objectifs, mais qu'elle est aussi complexe, lourde et malheureusement pas toujours respectée.

Cette complexité, liée au non-respect de dispositions législatives, à l'imprécision de la notion de demandeur prioritaire, au fractionnement du patrimoine entre les réservataires, à l'introduction de critères de discrimination - interdits lors de l'inscription des demandes mais non lors des décisions d'attribution - et au manque de clarté, voire aux incohérences, des politiques d'attribution, entraîne une opacité fréquente - due autant à la responsabilité d'organismes d'HLM qui ne rendent pas de comptes en ce domaine qu'à celle de représentants des pouvoirs publics qui ne les sollicitent pas - et induit incompréhensions, rumeurs, suspicions et frustrations.

Tout en rappelant que la transparence appelle en même temps contrôle *a posteriori* et possibilité de recours, les membres du Haut Comité approuvent en conséquence les propositions allant dans le sens d'une meilleure connaissance de l'offre, de la demande et des attributions effectuées ainsi que celles organisant la diffusion de l'information relative tant aux objectifs et aux procédures qu'à la réalisation de ceux-ci.

Les remarques circonstanciées sur les propositions du ministre font l'objet des tableaux ci-après.

	Propositions du ministre	Remarques du Haut Comité
CONNAITRE		
1-1	Connaître l'offre - Regroupement à la préfecture des informations concernant les logements offerts à la location - Information des réservataires des logements remis à la location	^ Cette information est prévue par la loi. "Chaque organisme communique au Préfet, au moins 2 fois par an toutes les informations nécessaires sur les logements mis en location ou devenant vacants" car le préfet doit "s'assurer du respect des règles" (Art L 441-2 du CCH). Le maire est lui aussi informé de toutes les attributions réalisées sur sa commune. L'organisme HLM doit "consulter le maire au moins une fois par an sur les principes régissant les attributions et sur le résultat de leur application et communiquer tous les 3 mois le nom et l'adresse des nouveaux locataires. Le maire est membre de droit des commissions d'attribution (Art L 441-1 du CCH). Il s'agit donc non d'un problème législatif ou réglementaire nouveau, mais d'un problème d'application de la loi et de pratique des services préfectoraux, municipaux et des organismes. - Si l'information relative à la vacance des logements est prévue pour les préfets, elle n'est effectivement pas mentionnée pour les autres réservataires (communes et collecteurs PEEC)
1-2	Connaître la demande - Attribution d'un numéro départemental	- Mesure positive. Cependant, pour le Haut Comité, le niveau du bassin d'habitat semble le plus approprié.
1-3	Connaître l'occupation - Cette préoccupation est régie par la loi du 4 mars 1996 relative au supplément de loyer de solidarité.	- Evoquer cette préoccupation à cette occasion peut conduire à une confusion entre le respect des règles d'attribution des logements et l'évolution familiale et personnelle, fondée sur les hasards de l'histoire individuelle et les choix familiaux. - Cette préoccupation semble légitime pour la connaissance statistique et la mise en oeuvre de la politique du logement, mais pose sans doute un problème de principe vis-à-vis de la liberté individuelle (sous réserve que les règles d'attribution aient été respectées au départ).
1-4	Connaître les attributions - Comptes rendus aux préfets et aux maires; - Transmission semestrielle des attributions - Transmission annuelle des statistiques sur les profils des bénéficiaires	- Ces propositions semblent en retrait par rapport aux textes actuels (<i>Cf supra</i> 1-1)
1-5	Rendre l'information accessible à tous - Présentation d'un rapport annuel au CDH - Publication de ce rapport sans information nominative - Diffusion d'un rapport national annuel	- Propositions positives - Mais pourquoi supprimer toute référence nominative puisqu'il s'agit d'une aide publique apportée aux candidats-locataires, sous réserve que l'on s'entoure des mêmes précautions qu'en matière fiscale ?

	Propositions du ministre	Remarques du Haut Comité
INFORMER LES DEMANDEURS		
2-1	Faire connaître les mécanismes : - Développer l'information au public; - Créer un livret du demandeur.	Mesures positives qui permettront de lutter contre les fantasmes ainsi que le contrôle des procédures par les demandeurs. L'information devra être régulière. Le livret pourrait être remis systématiquement au moment de l'inscription du demandeur.
2-2	Donner l'assurance de l'enregistrement de la demande : - Généraliser l'accusé de réception de la demande; - Fournir le numéro départemental d'inscription; - Motiver les refus d'inscription	- L'accusé de réception est prévu par l'art R 441-2 du CCH. S'il n'est pas pratiqué c'est donc un problème d'application de la réglementation et non un problème réglementaire nouveau. - Proposition positive (<i>Cf supra</i> 1-2 "Bassin d'habitat") - Actuellement les inscriptions ne peuvent être refusées sous réserve des règles de l'art R 441-1 (nationalité française, étrangers en situation régulière, respect des plafonds de ressources) et de l'art R 441-2 qui précise : " <i>La recevabilité d'une demande ne peut notamment être subordonnée à aucune condition de résidence sur le territoire de la commune</i> ". La motivation du refus éventuel est positive et permet un recours, mais une confusion peut s'instaurer entre les problèmes relatifs à l'inscription de la demande et ceux relatifs à l'attribution des logements. Les conditions d'établissement dans la commune imposées par des maires sont posées non au moment de l'inscription, mais au moment de l'attribution.
2-3	Le suivi du dossier par le demandeur : - Informer le demandeur au moment du renouvellement	- Mesure positive quoique à préciser : de quel type d'informations s'agit-il ? - L'instauration d'une relance annuelle systématique serait intéressante.
2-4	Permettre au demandeur de comparer sa situation : - Rendre public le rapport préfectoral	- Mesure positive à condition que le rapport comprenne des éléments précis et simples (durée de la demande, montant des ressources, conditions de priorité, origine du contingent, par exemple...) ou mentionnant le barème proposé par le Haut Comité (<i>Cf avis</i>)
2-5	Permettre au demandeur non retenu de plaider son cas : - Création de médiateurs	- La médiation est une proposition concevable à la condition d'être complétée d'un droit de recours devant la juridiction compétente en cas d'échec. - Instauration d'abord la justification du refus par la commission d'attribution permettrait la contestation éventuelle et entrerait dans la perspective d'un "droit de recours au logement" prôné par le Haut Comité dans son rapport de 1995.
Proposition Ht Comité		- Élaborer un dossier de demande normalisé, à tout le moins identique pour tous les organismes

	Propositions du ministre	Remarques du Haut Comité
ASSURER L'EGALITE DES CHANCES		
3-1	Actualiser la mission assignée au logement social : - Respect de la mixité sociale; - Diversité des besoins; - Réponse à la précarité et à l'urgence	Objectifs semblables à ceux dégagés par le Haut Comité
3-2	Assurer l'égalité des chances : - Profil des bénéficiaires semblable au profil des demandeurs; - Ajustement de cet objectif en fonction de l'occupation actuelle; - Publication de la réalisation de cet objectif	- Il serait souhaitable que la notion d'égalité des chances ne puisse donner lieu à une interprétation potentielle qui conduirait à faire reposer l'accès au logement social sur une chance et non sur un droit. - Mesure intéressante dont il serait souhaitable de préciser la mise en oeuvre (Cf avis) - Ne faudrait-il pas inverser l'ordre dégagé par le ministre pour que la concordance entre le profil des "attribués" et le profil des demandeurs soit un des éléments de l'objectif contractualisé entre le préfet et l'organisme ? - Une généralisation des principes de la circulaire du 22 mars 1994 serait probablement très intéressante. - La publication de la réalisation de l'objectif défini dans ces conditions serait elle aussi très intéressante car elle permettrait un contrôle public clair.
3-3	Répondre à la précarité et à l'urgence : - Réservation d'un pourcentage pour les situations d'urgence et de précarité dans le cadre du règlement départemental d'attribution	- Oui, si l'on prévoit bien un lien avec les objectifs du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
3-4	Assurer le respect des règles d'attribution - Ajouter le préfet parmi les membres de droit des commissions d'attribution - Contrôler le respect des plafonds de ressources; - Sanctionner les infractions.	- On peut s'interroger sur la nécessité de cette disposition du fait de l'envoi obligatoire et régulier des comptes rendus. - Des sanctions sont déjà prévues, elles sont parfois lourdes. Peut-être faudrait-il les moduler et les graduer. Le problème réside aussi dans l'application des sanctions car elle repose sur une volonté politique et administrative

OOOOOOOO

OOOOO

OO

*Haut Comité
pour le Logement des Personnes Défavorisées*

Paris, le 17 février 1997

Monsieur Alain JUPPE
Premier Ministre
Hôtel Matignon
57 Rue de Varenne
75700 PARIS

Monsieur le Premier Ministre,

Les autorités qui ont décidé sa création ont souhaité que le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées soit auprès de vous une instance d'avis, de proposition et de veille pour la mise en oeuvre du droit fondamental de toute personne humaine à un logement décent.

Vous comprendrez donc que le Haut Comité souhaite aujourd'hui vous exprimer son inquiétude devant une autorisation de constitution de fichier qui lui paraît de nature à porter gravement atteinte au droit d'accès au logement des personnes en situation de précarité.

La Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés a délivré le 22 janvier dernier un récépissé autorisant une société d'exploitation de fichiers à mettre en oeuvre un traitement automatisé d'informations nominatives relatives à des incidents de paiement locatif.

Le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées s'émue d'une telle autorisation.

Bien que le fichier en cause ne soit pas accessible aux bailleurs sociaux et que, de ce fait, une inscription dans ce fichier ne puisse donc pas, en principe, faire obstacle à l'attribution d'un logement social, il lui semble qu'un tel fichier national des incidents de paiement locatif contredit l'esprit des mesures de prévention et de traitement que, dans le prolongement de la loi de 1990, le Gouvernement s'est efforcé de prendre pour aider les personnes de bonne foi à accéder à un logement public ou privé ou à s'y maintenir.

.../...

Inclus aux archives du Premier Ministre par décret n° 99-1339 du 29 décembre 1999

De plus, l'expérience a montré, dans d'autres domaines, que quelles que soient les précautions prises pour assurer la confidentialité des informations rassemblées sur ce type de fichier, d'autres destinataires que ceux pour lesquels elles avaient initialement été rassemblées finissaient toujours par y avoir accès de manière incontrôlée.

Les membres du Haut Comité craignent qu'un tel fichier ne contribue à exclure définitivement du parc privé les personnes en situation précaire à l'heure où tous les constats montrent que l'ampleur du problème posé par le logement des personnes défavorisées impose la mobilisation simultanée du parc HLM et du parc privé.

Dans un contexte économique et social où il apparaît que les causes des irrégularités de paiement des loyers sont massivement liées au développement de la précarité et le fait, dans l'immense majorité des cas, de personnes de bonne foi, l'argument de la sécurisation des bailleurs est-il réellement recevable ?

Pour vaincre les réticences des propriétaires privés à louer leurs logements vacants, il peut sans aucun doute être envisagé d'autres garanties plus efficaces que la libre-circulation informatisée d'informations sur les incidents de paiement locatif.

Au moment où l'examen du projet de loi sur la cohésion sociale rappelle à tous nos concitoyens qu'il existe des droits fondamentaux qu'une société se doit de protéger au risque de perdre son unité et ses valeurs une telle autorisation donnée par la CNIL nous paraît poser un problème éthique sur lequel le Haut Comité se doit d'appeler l'attention du Gouvernement.

Si c'est faute d'une disposition législative appropriée que la CNIL n'a pu refuser de délivrer une telle autorisation, le Haut Comité apprécierait que soit proposée au Parlement une mesure d'ordre législatif pour que les difficultés des plus démunis, dans l'exercice de leurs droits les plus fondamentaux -notamment pour le paiement de loyers, de soins ou de produits de première nécessité- ne puissent plus donner lieu à une exploitation commerciale, fût-elle habilement légitimée.

Veuillez agréer, Monsieur le Premier Ministre, l'expression de ma haute considération.

Respectueusement

Le Président,

A large, stylized handwritten signature in black ink, appearing to be 'Louis BESSON', written over a horizontal line.

Louis BESSON
Ancien Ministre

Le Premier Ministre

PARIS, le

19 MARS 1987

218321

Monsieur le Ministre,

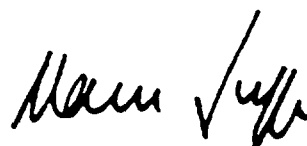
Vous m'avez fait part de l'inquiétude exprimée par les membres du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, que vous présidez, suite à la décision prise par la Commission nationale de l'informatique et des libertés le 22 janvier dernier.

La Commission nationale de l'informatique et des libertés a en effet délivré, conformément à la loi, à une société d'exploitation de fichiers informatisés un récépissé de déclaration de traitement automatisé d'informations nominatives.

Lorsque ce traitement sera pleinement opérationnel, la C.N.I.L. pourra effectuer un contrôle afin de s'assurer que les modalités d'enregistrement, de diffusion et de mise à jour de ce fichier sont conformes aux dispositions de la loi. Ce fichier ne sera pas accessible aux bailleurs sociaux et l'existence d'une inscription dans ce fichier ne pourra donc faire obstacle à l'attribution d'un logement social.

J'ai demandé à M. Jacques TOUBON, Garde des Sceaux et à M. Pierre-André PERISSOL, Ministre délégué au Logement, d'examiner la question que vous avez soulevée dans le dernier paragraphe de votre courrier, afin que les difficultés des plus démunis ne puissent plus donner lieu à une exploitation commerciale.

Je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de ma haute considération.



Alain JUPPÉ

Monsieur Louis BESSON
Ancien Ministre
Président du Haut Comité pour le Logement
des Personnes Défavorisées
38, rue Liancourt

75014 PARIS

*Haut Comité
pour le Logement des Personnes Défavorisées*

COMMUNIQUE DE PRESSE

Le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées vient d'adresser au Premier Ministre une lettre pour lui faire part de son émotion devant une autorisation d'exploitation de fichiers récemment donnée par la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés qui lui paraît de nature à porter gravement atteinte au droit d'accès au logement des personnes en situation de précarité.

La mise en oeuvre d'un traitement automatisé d'informations nominatives relatives à des incidents de paiement locatif dans le parc privé peut, en effet, contribuer à exclure définitivement de ce type de logements les personnes en situation précaire à l'heure même où tous les constats montrent que l'ampleur du problème posé impose la mobilisation simultanée du parc HLM et du parc privé.

Alors que l'examen du projet de loi sur la cohésion sociale rappelle à tous qu'il existe des droits fondamentaux qu'une société se doit de protéger au risque de perdre son unité et ses valeurs, une telle autorisation donnée par la CNIL pose un problème éthique fondamental. Le Haut Comité tient à rappeler avec vigueur qu'il n'est pas acceptable que les difficultés des plus démunis, dans l'exercice de leurs droits les plus fondamentaux puissent donner lieu à une quelconque exploitation commerciale.

Institué auprès du Premier Ministre par décret n° 99 - 1399 du 22 décembre 1999

38, rue Liancourt - 75014 Paris - Tél. 01 43 21 68 33 - Fax : 01 43 21 68 37

**Tableau 3 - Part des prestations
de protection sociale (en % du PIB)**

	1981	1990	1995
Vieillesse	10,5	11,3	12,5
Santé	8,8	9,2	9,9
Emploi	2,2	2,2	2,4
Famille	4,2	4,2	4,5
Divers	0,2	0,3	0,5
Ensemble	25,9	27,2	29,8
<i>Source : SESSI, Comptes de la protection sociale - INSEE, Comptes nationaux [5].</i>			

RAPPORT DE LA CONFERENCE DES NATIONS UNIES SUR LES ETABLISSEMENTS HUMAINS

(HABITAT II)

Istanbul (Turquie) 3-14 juin 1996

Déclaration des Chefs d'Etat ou de Gouvernements et
chefs des délégations officielles des pays rassemblés à la conférence :

8. Nous réaffirmons notre volonté d'assurer progressivement la pleine réalisation du droit à un logement convenable, prévu dans divers instruments internationaux. A cette fin, nous solliciterons la participation active de tous nos partenaires publics, privés et non gouvernementaux, à tous les niveaux, pour garantir à tous la sécurité juridique d'occupation, la protection contre la discrimination et l'égalité d'accès à un logement convenable et abordable.

9. Nous nous emploierons à accroître l'offre de logements abordables, en faisant en sorte que les marchés fonctionnent efficacement et en tenant compte des intérêts de la collectivité et de la nécessité de protéger l'environnement, en facilitant l'accès à la terre et au crédit et en aidant ceux qui ne peuvent accéder au marché immobilier.

Engagements contenus dans le programme pour l'Habitat :

A. Un logement convenable pour tous

39. Nous réaffirmons que nous sommes résolus à assurer progressivement la pleine réalisation du droit à un logement convenable, qui est énoncé dans des instruments internationaux. A cette fin, nous considérons que les gouvernements ont l'obligation de faciliter l'accès de la population à un logement ainsi que de protéger et d'améliorer l'état des logements et des quartiers. Nous nous engageons à prendre des mesures pour améliorer durablement et de manière équitable les conditions de vie et de travail, de façon à fournir à tous, à un prix abordable, un logement convenable et accessible, offrant des conditions d'hygiène et de sécurité acceptables et doté des services, équipements et autres aménagements essentiels, et à permettre à tous de jouir, sans discrimination, du droit au logement et de la sécurité d'occupation sur le plan juridique. Nous poursuivrons cet objectif d'une manière tout à fait conforme aux normes relatives aux droits de l'homme.

40. Nous nous engageons en outre :

a) A assurer la cohérence et la coordination des politiques et stratégies adoptées dans le domaine macro-économique et en matière de logement et à en faire une priorité sociale dans le cadre des politiques urbaines et des programmes de développement nationaux afin de soutenir la mobilisation des ressources, la création d'emplois, l'élimination de la pauvreté et l'intégration sociale;

b) A garantir la sécurité d'occupation sur le plan juridique et l'égalité d'accès à la terre pour tous, y compris les femmes et ceux qui vivent dans la pauvreté; et à entreprendre des réformes législatives et administratives pour que les femmes puissent accéder sans restrictions et à égalité avec les hommes aux ressources économiques, et notamment qu'elles aient le droit d'hériter et d'être propriétaires de biens fonciers et autres biens, et qu'elles puissent avoir accès au crédit, utiliser les ressources naturelles et disposer de technologies appropriées;

c) A favoriser l'accès de tous à l'eau potable, à l'assainissement et aux autres services, équipements et aménagements essentiels, en particulier pour ceux qui vivent dans la pauvreté, les femmes et ceux qui appartiennent à des groupes vulnérables et défavorisés;

d) A assurer des systèmes transparents, complets et accessibles pour le transfert des droits fonciers et la sécurité d'occupation sur le plan juridique;

e) A favoriser l'accès de tous, sans discrimination, à des mécanismes transparents, efficaces et adaptés de financement du logement, notamment en mobilisant des ressources financières et autres novatrices, publiques et privées, au profit du développement communautaire;

f) A favoriser l'emploi de méthodes et de technologies de construction disponibles localement, qui soient appropriées, sûres et efficaces, d'un coût abordable et respectueuses de l'environnement dans tous les pays, en particulier les pays en développement, aux niveaux local, national, régional et sous-régional, en mettant l'accent sur l'utilisation optimale des ressources humaines locales et en encourageant les méthodes propres à économiser l'énergie et à permettre de protéger la santé;

g) A concevoir et à appliquer des normes qui assurent l'accessibilité également aux personnes souffrant d'un handicap, conformément aux Règles pour l'égalisation des chances des handicapés;

h) A accroître l'offre de logements d'un coût abordable, notamment en encourageant et en favorisant l'accès à la propriété, et en mettant sur le marché davantage de logements locatifs, communaux, coopératifs et autres à des prix abordables grâce à des partenariats permettant de combiner des initiatives publiques, privées et communautaires, ainsi qu'en créant et en développant des incitations commerciales tout en respectant les droits et les obligations des locataires et des propriétaires;

i) A favoriser l'amélioration du parc de logements existants grâce à des travaux de remise en état et d'entretien et à la fourniture adéquate de services, équipements et aménagements essentiels;

j) A mettre fin à toute discrimination dans l'accès au logement et aux services essentiels, sans distinction d'aucune sorte, qu'elle soit fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les convictions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, le patrimoine, la naissance ou toute autre particularité, et à assurer une protection juridique contre une telle discrimination; il faudrait assurer une protection analogue contre toute discrimination fondée sur un handicap ou sur l'âge;

k) A aider la famille* à jouer son rôle, qui est de subvenir aux besoins de ses membres, d'élever et d'éduquer les enfants, afin de reconnaître son importante contribution à l'intégration sociale, et à encourager l'adoption de politiques sociales et économiques conçues pour satisfaire les besoins en logement des familles et de leurs membres, en particulier les plus défavorisés et les plus vulnérables, en portant une attention particulière aux soins à donner aux enfants;

l) A oeuvrer en faveur de la fourniture d'un logement et des services et équipements essentiels en matière d'éducation et de santé aux sans-abri, aux personnes déplacées, aux populations autochtones, aux femmes et aux enfants ayant survécu à des violences familiales, aux handicapés, aux personnes âgées, aux victimes de catastrophes naturelles ou causées par l'homme et aux personnes appartenant à des groupes vulnérables et défavorisés y compris d'un abri temporaire et des services de base aux réfugiés;

m) A protéger, dans le contexte national, les droits traditionnels aux ressources foncières et autres que la loi reconnaît aux populations autochtones, et à renforcer la gestion des sols;

n) A protéger toutes les personnes contre les expulsions forcées qui sont contraires à la loi, et à leur assurer une protection juridique et un droit à réparation à la suite de telles expulsions, en tenant compte des droits de l'homme; quand les expulsions sont inévitables, à veiller, selon qu'il convient, à ce que d'autres solutions acceptables soient trouvées.

41. A fournir un soutien international permanent aux réfugiés afin de répondre à leurs besoins et d'aider à leur offrir une solution juste et durable, conformément aux résolutions pertinentes de l'Organisation des Nations Unies et au droit international.

10. Aspects sociaux du logement

A4-0088/97 (RAPPORT CRADLEY)

Résolution sur les aspects sociaux du logement *adoptée le 29.5.97*

Le Parlement européen,

- vu les articles 2, 3, 117 et 130A du traité instituant la Communauté européenne,
 - vu l'article premier de l'accord sur la politique sociale conclu entre les États membres de la Communauté européenne à l'exception du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord,
 - vu le rapport du comité des sages: "Pour une Europe des droits civils et sociaux",
 - vu sa résolution du 23 mai 1996 sur le rapport final de la Commission sur la mise en oeuvre du programme communautaire pour l'intégration économique et sociale des groupes les moins favorisés "Pauvreté 3" (1989-1994)⁽¹⁾,
 - vu sa résolution du 24 mai 1996 sur la conférence des Nations unies Habitat II⁽²⁾,
 - vu sa résolution du 15 novembre 1996 sur l'intégration des activités CECA dans le budget de l'Union⁽³⁾,
 - vu la déclaration de Cork sur un milieu rural vivant, adoptée le 9 novembre 1996,
 - vu le rapport de la commission de l'emploi et des affaires sociales (A4-0088/97),
- A. considérant que l'Union européenne compte désormais pas moins de 18 millions de personnes qui peuvent être considérées comme sans-abri ou qui sont réduites à vivre dans des logements sous-équipés ou surpeuplés,
- B. considérant qu'il existe dans l'Union une tendance générale de la part des gouvernements des États membres à démissionner de leurs responsabilités en ce qui concerne une politique de logement,
- C. considérant que la privation d'un logement décent constitue une atteinte à la dignité humaine et qu'elle est un obstacle à la participation politique, économique, sociale et culturelle des personnes et familles concernées,
- D. considérant que les problèmes des sans-abri et des mal-logés sont aggravés par l'absence de crédits consacrés au logement et par le nombre grandissant des chômeurs de longue durée, de ceux qui ont un emploi atypique ou précaire et de ceux qui passent au travers des systèmes de couverture sociale,
- E. considérant qu'il n'y a pas de politique de prévention en matière de perte de logement et que si une personne perd son logement et ne reçoit pas rapidement une assistance sociale appropriée, les

⁽¹⁾ JO C 166 du 10.6.1996, p. 191.

⁽²⁾ JO C 166 du 10.6.1996, p. 257.

⁽³⁾ JO C 362 du 2.12.1996, p. 327.

problèmes temporaires dont elle est victime ont tendance à devenir des handicaps permanents,

- F. considérant que la situation des sans-abri et des mal-logés est à la fois une cause et une conséquence de l'exclusion sociale, dont la montée met en péril la cohésion et le modèle de redistribution sociale des pays européens,
- G. considérant que, dépourvu de correctifs sociaux efficaces, le marché du logement est de plus en plus fermé aux personnes qui ne jouissent pas d'un emploi sûr et que, dans la plupart des Etats membres, l'absence d'aide au logement est une lacune grave du système de protection sociale,
- H. considérant que ces problèmes frappent en particulier les groupes les plus vulnérables de la société, tels les handicapés, les personnes âgées, les familles monoparentales, les émigrés, les minorités ethniques et les chômeurs de longue durée, et qu'ils acquièrent des proportions dramatiques en hiver,
- I. considérant que des logements abordables et de qualité constituent un atout de poids au moment d'emporter les décisions d'investissement et de relocalisation des entreprises et qu'ils sont donc un puissant facteur de cohésion économique et sociale,
- J. considérant que dans tous les États membres, malgré la diversité des politiques menées, l'accès à un logement adapté et abordable au regard des revenus individuels et familiaux est de plus en plus difficile et qu'une action commune au niveau européen permettrait de trouver des solutions plus efficaces;
- K. considérant qu'une politique européenne du logement, conçue à partir du présent rapport, devrait intégrer l'éducation, la formation, l'emploi, la sécurité sociale, l'aide financière, ainsi que les services sociaux, de santé, de conseil et autres, et garantir l'accès à ces services, une telle démarche étant beaucoup plus efficace pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et contribuer à la réintégration des chômeurs sur le marché du travail ainsi qu'à celle des sans-abri, notamment dans la période critique qui suit la perte du logement, au moment où l'accès à de tels services s'avère le plus difficile,
- L. considérant que l'élaboration d'une telle politique européenne du logement passe par la volonté de permettre à chacun de disposer d'un logement adéquat,
- M. considérant qu'une telle politique ne devrait soulever aucune difficulté car, en ratifiant le pacte international de 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, tous les États membres ont admis que le droit de chacun à un logement suffisant a valeur de principe,
- N. considérant qu'une politique européenne du logement n'aurait rien de radicalement nouveau puisque les interventions des fonds structurels et d'autres instruments européens ont déjà eu une incidence indirecte sur les programmes nationaux de logement et que depuis 1955 des programmes de logement et une assistance sont fournis aux travailleurs des secteurs du charbon et de l'acier dans le cadre du traité CECA,
- O. considérant que l'inaction face aux problèmes des sans-abri et des mal-logés aggrave les problèmes sociaux et économiques rencontrés tant à l'échelle des États membres qu'à celle de l'Union et impose aux économies européennes des contraintes supérieures à celles résultant d'une politique bien conçue et correctement financée visant à y remédier;
- 1. invite les États membres, réunis dans le cadre de la conférence intergouvernementale, à inclure dans

le traité des dispositions conduisant à la réalisation progressive des droits sociaux fondamentaux des personnes résidant en Europe, parmi lesquels le droit de chacun à un logement décent et abordable;

2. affirme que ce droit fondamental de chacun à un logement décent et abordable doit être mis en oeuvre par des politiques et des mesures concrètes conduites aux niveaux administratif et institutionnel appropriés;
3. invite les États membres à prendre leurs responsabilités et à développer une politique du logement: une offre suffisante de logements, des logements de qualité et de tailles appropriées, une offre suffisante de logements abordables, un haut degré de sécurité en matière de logement;
4. demande aux États membres de prendre des mesures de prévention notamment au niveau du système général de protection sociale et de protection en matière de logement de façon à pouvoir également garantir un niveau minimum de sécurité pour les personnes exposées à de graves problèmes d'exclusion sociale;
5. propose aux États membres de prendre des mesures pour empêcher les propriétaires de laisser des logements à l'abandon intentionnellement ou par négligence;
6. est convaincu que le logement doit être rangé parmi les domaines d'intérêt général et constituer le point d'ancrage de tous les autres droits sociaux fondamentaux, à prendre en considération à tous les niveaux de décision au sein de l'Union;
7. propose d'assigner à une politique européenne du logement les objectifs suivants:
 - collecte, échange et analyse de données sur les politiques du logement menées par les États membres;
 - évaluation, diffusion et promotion d'expériences concluantes menées dans les États membres en matière de projets et de services dans ce domaine, particulièrement en direction des sans-abri et de ceux que la modicité de leurs moyens d'existence condamne à rester dans des logements de mauvaise qualité;
 - définition, avec les États membres, d'objectifs minimums d'harmonisation en ce qui concerne l'accès de toute personne au logement, ainsi que du cadre dans lequel ces objectifs doivent s'inscrire;
 - suivi continu, par exemple par une "task force" des directions générales concernées de la Commission, de l'incidence des politiques de l'Union sur le secteur du logement pour tenir compte de leurs effets éventuels sur les groupes vulnérables et défavorisés et conduire à la mise au point de stratégies intégrées et à la coordination des ressources communautaires afin de les optimiser;
8. propose que la Commission examine de quelle manière pourrait être introduit un programme pilote (revêtant la forme du projet IGLOO ou une autre forme) visant à soutenir le financement des projets intégrés nationaux pilotes dans le secteur du logement prenant en compte tout à la fois l'aménagement urbain, le logement, l'éducation, la formation, l'emploi, les services sociaux et les questions de santé, avec la participation des populations concernées, étant entendu que ces projets seraient sélectionnés en fonction de propositions présentées par les États membres en ce qui concerne non seulement la construction de nouveaux logements, mais aussi les initiatives visant à réhabiliter et à restaurer les logements existants;
9. estime que les ministres du logement des 15 États membres devraient se rencontrer plus régulièrement afin d'imprimer à une politique européenne du logement l'élan et l'orientation politique nécessaire et de superviser les actions envisagées aux paragraphes 7 et 8;

10. est d'avis que, dans le cadre d'une politique européenne du logement, l'Union européenne devrait jouer un rôle de coordination et de facilitation dans le domaine du logement par l'octroi de prêts ou d'autres mesures; relève à cet égard que le traité CECA a permis, depuis 1954, de consentir des crédits logement à faible taux d'intérêt aux travailleurs des secteurs du charbon et de l'acier, ce qui a eu des effets très favorables pour les travailleurs eux-mêmes et pour les quartiers bénéficiaires; estime que ce mécanisme peut servir de modèle pour des interventions de l'Union européenne en matière de logement dans d'autres secteurs, interventions qui seraient financées sur les fonds structurels après la réforme de 1999 ou sur les réserves de la CECA une fois le traité de Paris arrivé à expiration en 2002; invite instamment la Commission à examiner si cette extension serait réalisable; estime que l'Union devrait également envisager l'utilisation des crédits du FSE pour permettre aux chômeurs et aux sans-abri, hommes ou femmes, de maîtriser les techniques du bâtiment et les aider à construire leur propre maison;
11. fait valoir que l'élaboration d'une politique européenne intégrée du logement, qui encouragerait notamment les investissements privés et publics dans ce secteur, aurait, partout dans l'Union, un effet positif sur l'emploi et sur la réinsertion des exclus dans le marché du travail, non seulement dans le secteur du bâtiment mais aussi dans les services connexes, de conseil, d'aide, de formation, que cette politique ne manquerait pas de développer;
12. est convaincu qu'une politique intégrée du logement doit prendre en compte les problèmes urbains et environnementaux et les impératifs d'une cohésion économique et sociale, contribuant ainsi à un développement durable; demande que l'Union accroisse les crédits alloués au programme SAVE afin de soutenir les économies d'énergie dans l'habitat;
13. souligne que, dans le contexte de la cohésion économique et sociale, une politique du logement bien ciblée et intégrée peut jouer un rôle crucial dans le maintien d'une vie économique et sociale dans les régions rurales, périphériques et ultra-périphériques;
14. insiste pour que les besoins spécifiques en matière de logement des handicapés, des personnes âgées ainsi que des femmes et des enfants en danger soient pris en considération afin que non seulement ils conservent des conditions de vie décentes mais aussi qu'ils gardent une place digne au sein de la collectivité;
15. estime que, face aux phénomènes actuels d'exode rural et d'urbanisation galopante, une politique de repeuplement du milieu rural doit être encouragée et favorisée;
16. est convaincu que tout développement doit être durable et prendre en compte la protection de l'environnement, la conservation de l'énergie et les pratiques les plus performantes en matière de construction;
17. invite les États membres qui introduiront de nouveaux instruments législatifs à interdire toute discrimination qui restreindrait l'accès aux logements publics ou privés et à mettre en œuvre les politiques de logement à tous les niveaux administratifs;
18. charge son président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission, au Comité des régions, au Comité économique et social, aux partenaires sociaux et aux ONG qui luttent en faveur des sans-abri et contre l'exclusion sociale.