

Haut comité pour le logement des personnes défavorisées

Note de synthèse du 13^e rapport (mars 2008) :

Dérouler les implications du droit au logement opposable.

Adoptée dans l'urgence en début d'année 2007, la loi instituant le droit au logement a répondu à deux des trois conditions mises en avant par les rapports du Haut comité.

- Elle a désigné une autorité politique responsable : l'Etat.
- Elle a ouvert des voies de recours : le recours amiable est possible depuis le 1^{er} janvier 2008 et le recours contentieux le sera dès le 1^{er} décembre pour les personnes qui sont dans les situations les plus dramatiques.

Il faut maintenant remplir la 3^e condition du droit au logement opposable : doter l'autorité responsable de l'ensemble des moyens nécessaires.

C'est parce que la loi du 5 mars 2007, loin de constituer un aboutissement, est le point de départ d'un processus, qu'un comité de suivi a été mis en place. Dès le mois d'octobre 2007, il a remis des propositions aux plus hautes autorités de l'Etat, et il va maintenant s'attacher à suivre étape par étape la mise en œuvre du DALO.

D'ores et déjà nous savons que les commissions de médiation vont mettre en évidence, dans certains départements, l'existence d'un décalage considérable entre le nombre des ménages dont la situation relève de l'urgence et les capacités de réponse le plus aisément mobilisables.

Le DALO a mis la résignation hors la loi : le droit au logement est possible, il faut s'en donner les moyens.

L'Etat ne saurait accepter sans réagir la perspective d'être condamné pour non application du droit au logement. Le logement social a une vocation particulière et doit être prioritairement mobilisé, et ce rapport lui consacre un chapitre. Mais les préfets doivent également user de tous les outils dont ils disposent pour faire en sorte que le logement privé contribue également au DALO, qu'il s'agisse de prévenir les expulsions, de lutter contre l'habitat indigne ou de développer un parc de logements conventionnés.

Il faut tirer les conséquences de l'obligation de résultat introduite par la loi DALO : elle impose à l'Etat d'ajuster son effort budgétaire et de renforcer ses prérogatives autant que nécessaire.

1- Le logement locatif social à l'épreuve du DALO

La mise en œuvre du DALO renforce les attentes de la collectivité et des citoyens à l'égard du logement social.

Dans un contexte de crise du logement qui affecte de nombreuses catégories de citoyens, le logement locatif social est confronté à 5 exigences que le DALO rend particulièrement pressantes.

- **Assurer la transparence des attributions.**

Alors que l'offre disponible est inférieure à la demande, l'allongement des délais d'attente et les critères de choix suscitent l'incompréhension. Certes l'attribution des logements locatifs sociaux respecte une réglementation et fait l'objet de contrôles, mais ses règles restent obscures aux demandeurs. L'essentiel de la sélection des candidatures se fait en amont des commissions d'attribution, selon des pratiques qui mettent en jeu de multiples acteurs et varient fortement d'un organisme à un autre, d'un réservataire à un autre.

- **Appliquer les priorités sociales définies dans la loi.**

Malgré des plafonds de ressources qui ont été revalorisés, les évolutions sociétales ont conduit le logement social à se tourner vers un public de plus en plus pauvre : 35% des logements attribués le sont aujourd'hui à des ménages appartenant au ¼ le plus pauvre de la population, contre seulement 12% en 1973. Cependant les statistiques basées sur les revenus ne rendent pas compte du respect de l'obligation posée par le code de la construction et de l'habitation de loger prioritairement les personnes mal logées ou défavorisées. Le DALO va constituer pour ces personnes un recours, mais il convient de s'assurer que la priorité est bien appliquée dans la procédure ordinaire d'attribution, par l'ensemble des organismes et pas uniquement sur le contingent du préfet.

- **Prendre en considération le demandeur.**

Les délais d'attente n'empêchent pas les demandeurs en difficulté de refuser certaines propositions de logement locatif social. La demande de disposer d'une capacité de choix sur son logement est légitime et doit être prise en compte.

- **Promouvoir la mixité sociale.**

Le parc locatif social est très inégalement réparti sur le territoire et il n'est pas homogène, ni par son peuplement, ni par ses niveaux de loyer : les locataires dont les revenus sont inférieurs à 20% du plafond sont 29% dans les ZUS contre 18% dans le reste du parc, où les loyers sont généralement plus élevés. La priorité accordée aux bénéficiaires du DALO doit se faire en recherchant la meilleure répartition à l'intérieur de ce parc.

- **Assurer la fluidité des parcours.**

Le renchérissement de l'accession à la propriété et des loyers du privé freine considérablement la sortie du logement social, restreignant d'autant sa capacité à accueillir de nouveaux ménages. La demande de mutation à l'intérieur du parc n'en est que plus forte, certains locataires Hlm ayant le sentiment d'être assignés à résidence, sans perspective de parcours. La fluidité est nécessaire pour répondre aux aspirations des ménages et permettre une optimisation de l'utilisation du logement social.

La réglementation laisse place à une grande diversité de pratiques.

Le Haut comité a dressé l'état des lieux du cadre réglementaire qui régit l'attribution des logements locatifs sociaux depuis l'information du demandeur jusqu'à la proposition d'un logement, en passant par toutes les étapes de la sélection des candidatures. Il constate qu'elle laisse place à une grande diversité des pratiques. Beaucoup sont insatisfaisantes au regard des 5 exigences mais il en est de très bonnes qui résultent soit de l'initiative des organismes, soit de celles des collectivités locales :

- gestion commune de la demande,
- grilles de classification ou de cotation des demandes,
- commissions d'examen des candidatures prioritaires,
- facilitation des mutations,
- développement d'une accession sociale à la propriété dédiée prioritairement aux locataires Hlm...

C'est pourquoi le Haut comité n'a pas voulu préconiser de modifier le cadre législatif et réglementaire, mais **il appelle l'Etat à inciter et accompagner le développement de bonnes pratiques autour des 2 axes suivants :**

- Garantir l'équité dans la gestion de la demande et de l'attribution des logements locatifs sociaux ;
- Redonner aux locataires Hlm des possibilités de parcours résidentiel.

Propositions pour garantir l'équité dans la gestion de la demande et de l'attribution des logements locatifs sociaux.

Proposition n°1 Mettre en place, dans chaque département et, chaque fois que possible, dans les agglomérations, une gestion commune de la demande pour l'ensemble des bailleurs sociaux et des réservataires, comprenant :

- un dossier unique de demande,
- un fichier commun de l'ensemble des demandes,
- un service chargé de l'information des demandeurs.

Proposition n°2 Faire du numéro unique départemental d'enregistrement un outil commun de connaissance de la demande.

Proposition n°3 Exiger de tout réservataire, et du bailleur social pour les logements non réservés, la mise en place d'un dispositif transparent de sélection des candidats comportant :

- une grille de hiérarchisation des demandes,
- une instance interne de validation de la sélection des candidats proposés à l'attribution.

Proposition n°4 Renégocier les accords collectifs départementaux en fonction des besoins révélés par le DALO, et garantir leur respect.

Proposition n°5 Développer les commissions de coordination d'agglomération et assurer leur liaison permanente avec les commissions de médiation.

Proposition n°6 Tout rejet prononcé pour motif de mixité sociale doit être accompagné d'un engagement à faire une autre offre dans les 3 mois.

Proposition n°7 Encourager les pratiques de délocalisation des contingents.

Proposition n°8 Faire en sorte que tout demandeur puisse bénéficier de 3 offres de logement locatif social sans que son rang de priorité en soit pénalisé.

Propositions pour redonner aux locataires Hlm des possibilités de parcours résidentiel.

Proposition n°9 Donner mission aux organismes d'assurer à leurs locataires la possibilité d'un parcours résidentiel, dans le respect du droit au maintien dans les lieux.

Proposition n°10 Favoriser et traiter à part les demandes de mutation.

Proposition n°11 Développer une offre d'accession sociale à la propriété dédiée aux locataires Hlm.

Proposition n°12 Cibler les opérations PLS de façon à les proposer prioritairement aux locataires HLM.

Proposition n°13 Autoriser le déclassement et le reclassement de logements entre les différentes catégories de loyers en fonction des ressources des occupants.

2- Le DALO et la cohésion sociale confrontés au coût élevé du logement

Le renchérissement du coût du logement constitue une difficulté dans la mise en œuvre du DALO et un facteur d'inégalité sociale et territoriale.

Le poids des dépenses de logement dans le budget des ménages est passé de 14% au début des années 80 à 22% aujourd'hui. La hausse affecte fortement les ménages les plus modestes : le logement est une dépense contrainte qui représente le ¼ de leur revenu alors qu'il ne pèse que 11% du budget des ménages les plus favorisés. Le renchérissement a touché la location sociale comme la location privée, mais le taux le plus élevé concerne la vente des logements anciens, dont le prix a doublé en 10 ans. Il provient à la fois de l'évolution des marchés et de l'augmentation des coûts de production. Même si ce mouvement devait connaître enfin un arrêt, son effet est considérable. Il produit un développement accéléré des inégalités sociales et territoriales.

Les aides de la collectivité n'ont pas intégré l'évolution des coûts.

Loin d'amortir l'évolution des coûts, l'effort de la collectivité en faveur du logement a au contraire baissé. La subvention de l'Etat ne représente plus que 4% du prix de revient d'un logement PLUS et 13% d'un PLAI. A l'intérieur du budget de l'Etat, seules les aides fiscales se sont accrues, et ce en grande partie par des aides qui ne sont pas liées à des contreparties sociales. Les aides à la personne (APL et allocation logement) ont été recentrées vers les ménages les plus pauvres, laissant de nombreux ménages modestes en situation de grande fragilité : elles concernaient 5,9 millions de bénéficiaires en 2006 contre 6,3 millions en 2000.

Le Haut comité considère qu'il convient de prendre des mesures pour assurer la régulation des marchés, qu'il s'agisse d'une bonne orientation des aides fiscales, qui doivent être conditionnées à des contreparties sociales et permettre le développement d'un parc locatif privé conventionné, ou de faire en sorte que la collectivité s'assure d'une réelle maîtrise foncière.

Il estime également que l'Etat doit assumer le financement du coût du droit au logement et de la mixité sociale.

Propositions pour faire face au coût élevé du logement.

Proposition n°14 Réexaminer les aides à l'investissement locatif au regard de leur impact sur la régulation des marchés et de leur contribution au logement des ménages en difficulté.

Proposition n°15 Fixer des objectifs chiffrés de développement de l'offre de logements locatifs privés conventionnés sur toutes les zones de marché tendu.

Proposition n°16 Faire de la fiscalité des transactions un outil permettant d'assurer le coût du droit au logement et de la mixité sociale

Proposition n°17 Accroître la maîtrise foncière par la puissance publique.

Proposition n°18 Augmenter le montant de subvention unitaire à la production de logement locatif social afin de peser sur les loyers de sortie.

Proposition n°19 Assumer la nécessaire augmentation du coût des aides personnelles au logement.

Proposition n°20 Evaluer l'impact des mesures découlant du Grenelle de l'environnement sur le coût de production et les dépenses des ménages et prévoir, si nécessaire, les mesures compensatoires permettant d'assurer l'accès au logement des personnes défavorisées.

3- Les exigences du DALO pour la prise en charge des sans-abris : le cas particulier des grands exclus.

Pour répondre à l'augmentation des besoins et à la diversification des publics, le dispositif d'hébergement s'est fortement développé au cours des dernières années.

La loi DALO lui impose maintenant d'aller au bout de ses missions. Elle lui confère trois obligations :

- accueillir toutes les personnes en situation d'urgence : les demandeurs d'hébergement non accueillis peuvent désormais faire recours ;
- ne pas remettre à la rue les personnes accueillies en urgence, mais les orienter sinon vers le logement, du moins vers un hébergement durable ;
- conduire les personnes hébergées vers l'insertion : elles disposent d'un droit opposable au logement.

Pour répondre à ces obligations, la loi DALO a prévu la transformation de places d'urgence en CHRS et en hébergement dit « de stabilisation ». La conférence de consensus organisée par la FNARS en novembre dernier a pointé les difficultés auxquelles le dispositif d'hébergement est confronté et apporté d'utiles clarifications.

Le Haut comité attire l'attention sur les problèmes rencontrés par les grands exclus, qui restent aujourd'hui mal pris en compte par le dispositif et ses évolutions. La prise en charge de cette population comporte trois temps :

- l'urgence,
- la post-urgence,
- l'insertion.

Les personnes qui sont sans-abri depuis plusieurs mois ou plusieurs années acquièrent des codes spécifiques à la rue et perdent ceux de la vie sociale : ceux du corps, du temps, de l'espace et de l'altérité. Le réapprentissage de ces codes demande du temps et la mobilisation de grands savoir-faire. Il faut donc doter les centres d'urgence des compétences professionnelles nécessaires, créer des centres de stabilisation au règlement moins exigeant et créer les conditions de la sortie en développant les maisons-relais et autres formules d'habitat accompagné.

Propositions pour permettre une prise en charge adaptée à la situation des grands exclus.

Proposition n°21 Repenser les centres d'hébergement d'urgence : créer de petites structures dotées des moyens et du temps pour conduire un diagnostic approfondi.

Proposition n°22 Veiller à ce que des centres de stabilisation soient accessibles à tous.

Proposition n°23 Créer de petites structures médico-sociales d'hébergement.

Proposition n°24 Unifier les statuts des centres d'hébergement pour favoriser l'adaptation du dispositif aux besoins.

4- Face à l'urgence de la rue et du mal-logement, l'obligation de résultat appelle des mesures d'exception.

L'ouverture des voies de recours va mettre l'Etat en devoir de répondre à des besoins urgents, dont la satisfaction ne peut pas être différée. Il n'est pas admissible que des contraintes administratives empêchent l'Etat d'y répondre dans le respect des délais fixés par la loi DALO. L'urgence des besoins justifie et appelle des mesures d'exception.

Proposition d'une mesure d'exception pour permettre à l'Etat d'assumer son obligation de résultat.

Proposition n°25 Créer une procédure d'urgence sociale concernant, de façon systématique, toute création ou extension de structure d'hébergement et les maisons-relais, et lorsque le contexte local le justifie, la production de logements locatifs sociaux. Le classement en urgence sociale serait prononcé par le préfet et entraînerait :

- la compétence de l'Etat dans la délivrance du permis de construire,
- une priorité d'examen par l'administration, qu'il s'agisse de la demande de permis de construire ou du financement,
- le traitement des recours contentieux contre les permis de construire en procédure de référé.
- la possibilité de dérogation aux dispositions du code des marchés publics.
- le droit de préemption pour le préfet.