

FACE À LA CRISE : UNE OBLIGATION DE RÉSULTAT

**11^e Rapport du haut comité pour le logement des personnes défavorisées
décembre 2005**

Sommaire

Introduction

5

I^{ère} partie : Construire un droit au logement opposable pour vaincre les processus d'exclusion

I	Les processus d'exclusion à l'œuvre en matière de logement	9
I.1	L'exclusion du logement par la pauvreté et la vulnérabilité	
	1.1.1 - La pauvreté expose les ménages au risque d'exclusion du logement.	11
	1.1.2 - L'évolution du profil des ménages pauvres génère des besoins d'aide accrus dans le secteur locatif et en milieu urbain.	12
	1.1.3 - L'effort de la collectivité n'a pas suivi les mutations de la pauvreté.	14
	1.1.4 - La vulnérabilité s'ajoute à la pauvreté et appelle des actions spécifiques.	20
I.2	L'exclusion du logement par les marchés	
	1.2.1 - Les mouvements des marchés affectent directement et indirectement les ménages les plus fragiles.	25
	1.2.2 - Les mouvements de prix obéissent à des causes complexes	28
	1.2.3 - La régulation des marchés du logement se heurte à un manque de volonté et d'outils de suivi.	30
	1.2.3.1 - Les outils de la connaissance des marchés restent embryonnaires.	31
	1.2.3.2 - Les moyens d'intervention sur les marchés doivent être renforcés au niveau pertinent.	34
	1.2.3.3 - La volonté de réguler les marchés fait défaut.	34
I.3	L'exclusion du logement par la ségrégation spatiale	
	1.3.1 - La ségrégation spatiale résiste à la volonté politique de mixité sociale.	37
	1.3.2 - La ségrégation se nourrit des comportements individuels et des carences de l'action publique.	38
	1.3.3 - La mixité sociale n'a de sens que subordonnée au droit au logement.	40
	1.3.4 - La mixité sociale exige une volonté politique forte et une organisation territoriale adaptée.	42
2	Construire un droit au logement opposable.	45
2.1	L'exclusion du logement n'est pas une fatalité : la démarche Ecossaise.	
	2.1.1 - Le cadre général du droit au logement dans le Royaume-Uni : opposable mais limité à des catégories de population déterminées.	47
	2.1.2 - La démarche suivie depuis 1999 par l'Écosse : la construction d'un droit opposable pour tous d'ici à 2012.	48
	2.1.3 - Les enseignements de la démarche écossaise.	50

2.2	Construire le droit au logement opposable en France	
2.2.1	- Tenu en échec par les processus d'exclusion, le droit au logement doit être protégé par une obligation de résultat.	53
2.2.2	- L'état du débat sur le droit au logement opposable.	55
2.2.3	- Elaborer une stratégie pour construire un droit au logement opposable.	57
2.2.3.1	- La stratégie doit être concertée et réaliste, mais porter remède sans attendre aux situations les plus dramatiques.	58
2.2.3.2	- Propositions	59

2ème Partie : Loger les personnes atteintes de troubles psychiques.

1	Le lien entre trouble psychique et exclusion fonctionne dans les deux sens.	69
2	Des outils divers mais insuffisants ont été développés pour loger les malades mentaux.	75
2.1	Les outils se développent dans la diversité.	77
2.2	Les outils se heurtent à des limites.	81
3	Les propositions du Haut Comité.	87
3.1	Trois principes directeurs pour une prise en compte globale des personnes atteintes de troubles psychiques.	89
3.2	Neuf mesures pour assurer la prise en compte des besoins spécifiques de logement des personnes atteintes de troubles psychiques.	91
	Conclusion	95
	Lexique	97
	Annexes	99
	Annexe 1 : Composition du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées	101
	Annexe 2 : Rencontres du Haut Comité au cours de l'année 2005	103
	Annexe 3 : Avis du Haut Comité	107

Introduction

Dans les années qui ont suivi sa création en 1992, le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées s'est surtout attaché à repérer les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la loi Besson pour le droit au logement du 31 mai 1990. Il s'agissait d'identifier les blocages, de repérer des bonnes pratiques, de proposer des mesures législatives et réglementaires pour améliorer le dispositif. Le Haut Comité a été très souvent écouté. Beaucoup de mesures nouvelles ont été prises, en particulier dans le cadre de la loi de lutte contre les exclusions de juillet 1998 qui a marqué une nouvelle étape et suscité beaucoup d'espoir. Cependant dans les années qui ont suivi, les acteurs de terrain ont à nouveau éprouvé le sentiment de ne pas avancer. Ils constatent les limites d'une politique du logement « très social » qui ne parvient pas à compenser les facteurs d'exclusion.

C'est pourquoi en 2002, le Haut Comité a souhaité mener une réflexion stratégique qui l'a conduit à proposer une voie qui permettrait de sortir de l'impasse : rendre le droit au logement opposable. A la demande du Premier Ministre, il a approfondi sa réflexion en 2003, identifiant les trois conditions nécessaires : désigner une autorité politique responsable, la doter des moyens d'agir, donner au citoyen des voies de recours. Malgré l'intérêt suscité par ces travaux, et les soutiens importants venus de la société civile, ils n'ont à ce jour pas été pris en compte. Les pouvoirs publics ne sont certes pas inactifs, et chaque année amène sa ou ses lois qui se penchent sur le logement. Mais chaque année voit aussi les signes de la crise s'exacerber au détriment des plus pauvres et des plus fragiles. Nous savons bien qu'en matière de logement, l'action produit ses effets sur le long terme mais rien, aujourd'hui, ne permet d'affirmer que la situation sera meilleure demain. Et puis il y a des situations qui ne peuvent pas attendre, c'est ce qui a conduit en 2004 le Haut Comité à un nouveau rapport intitulé : « L'hébergement d'urgence, un devoir d'assistance à personnes en danger ». L'actualité de cette année 2005 est venue tragiquement illustrer ce propos.

Les membres du Haut Comité sont conscients des réserves et de l'inquiétude que rencontre l'idée d'un droit opposable auprès de certains élus. Y-a-t-il cependant une autre voie possible ? Peut-on accepter encore longtemps qu'un droit proclamé depuis vingt ans par le législateur reste à l'état de vœu pieux faute de disposer d'une réelle portée juridique ? Tous les élus connaissent les situations dramatiques que cause le mal-logement et ils sont les premiers interpellés par les citoyens et confrontés à l'impuissance. Au-delà des drames individuels, ils savent aussi que le mal-logement met en cause la crédibilité de nos institutions. La capacité de la République à faire ce qu'elle dit et à assurer la cohésion sociale est en jeu.

C'est pourquoi, dans la première partie de ce nouveau rapport, le Haut Comité a voulu exposer tous les éléments d'analyse, partant de l'examen des processus mêmes de l'exclusion du logement, pour permettre l'élaboration d'une stratégie conduisant à un droit au logement opposable. Nous faisons des propositions qui pour partie reprennent ce que nous avons déjà écrit dans nos précédents rapports, et pour partie vont au-delà, mais surtout nous disons ce sur quoi il convient de prendre des décisions pour que le droit au logement puisse être garanti, donc opposable. Le Haut Comité n'est pas dans la situation de la « Homelessness Task Force » Ecossaise, investie d'une commande et d'une légitimité qui lui ont permis de faire 59 recommandations en 2002, toutes mises en œuvre aujourd'hui et qui construisent un droit au logement opposable pour tous à l'horizon 2012. Il entend cependant apporter les éléments qui permettraient d'engager l'élaboration d'un tel travail avec tous les acteurs concernés, dès lors que le Gouvernement retiendrait l'option de rendre le droit au logement opposable.

Nous avons également, dans une 2^e partie de ce rapport, souhaité approfondir une problématique spécifique qui contribue de façon importante au mal-logement dans

notre pays : la maladie mentale et les troubles psychiques font partie de ces situations de vulnérabilité qui exposent au risque de l'exclusion du logement. Ils appellent des réponses adaptées. De ce point de vue, on doit se réjouir de constater que le nouveau plan « Psychiatrie et santé mentale » adopté cette année par le Gouvernement témoigne, pour la première fois, de cette prise en compte de l'importance de l'accès au logement pour ces personnes. Il nous semble cependant que beaucoup reste à faire pour garantir l'efficacité de mesures qui nécessiteront de croiser les interventions des acteurs du logement, du social et du sanitaire.

1^{ère} partie :

**Construire un droit au logement
opposable pour vaincre les processus
d'exclusion**



Les processus d'exclusion à l'œuvre en matière de logement

Définir une politique apte à faire prévaloir le droit au logement suppose d'avoir, au préalable, identifié et analysé les processus qui produisent l'exclusion du et par le logement, et qui sont aujourd'hui suffisamment puissants pour tenir en échec les outils développés par la puissance publique.

Ces processus sont de trois ordres :

- *l'exclusion par la pauvreté et la vulnérabilité,*
- *l'exclusion par les marchés,*
- *l'exclusion par la ségrégation spatiale.*



L'exclusion du logement par la pauvreté et la vulnérabilité

Si la difficulté à se loger selon ses vœux et à prix raisonnable est aujourd'hui ressentie par une partie importante de la population, l'exclusion du logement, qui renvoie à des situations critiques telles que le non-logement, l'hébergement, le logement précaire, insalubre, surpeuplé ou inadapté, frappe des personnes qui ont des difficultés sociales spécifiques, principalement liées à la faiblesse et à la précarité de leurs revenus, mais également à des problèmes de santé, à un handicap ou à d'autres éléments de vulnérabilité.

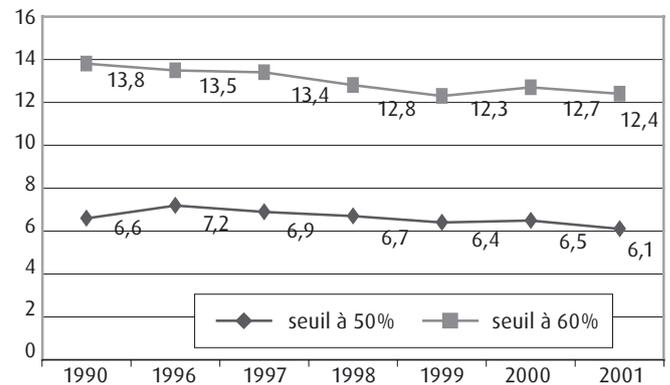
Ces causes individuelles de l'exclusion du logement confèrent aux pouvoirs publics la responsabilité de développer une politique de solidarité reposant sur des outils de solvabilisation et d'accompagnement qui prennent en compte l'évolution des besoins.

1.1.1 - La pauvreté expose les ménages au risque d'exclusion du logement.

L'appréciation quantitative de la pauvreté est sujette à débat car les indicateurs disponibles rendent mal compte de la précarité ou de la plus ou moins grande capacité à se procurer les biens essentiels, en particulier le logement. C'est la pauvreté monétaire relative qui est la plus aisément mesurée. Les statistiques européennes retiennent une définition correspondant aux ménages dont le revenu par unité de consommation est inférieur à 60% du revenu médian. Selon cette norme le taux de pauvreté français est de 12,4% pour l'année 2001. La définition

la plus couramment utilisée en France, notamment par l'Observatoire National de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), est cependant basée sur le seuil de 50% du revenu médian : 6,1% des ménages sont concernés en retenant ce critère.

Evolution du taux de pauvreté monétaire
(source INSEE)



Les travaux publiés en 2004 par l'Observatoire à partir des enquêtes logement de l'INSEE¹ mettent en évidence le décalage entre les conditions de logement des ménages ainsi définis comme pauvres et celles des autres ménages :

- 7% des ménages pauvres sont dans des logements considérés comme inconfortables contre 4% des ménages modestes² et 1% des autres ménages (sur ce critère, lié à l'équipement sanitaire et de chauffage des logements, il y a cependant une forte amélioration par rapport au chiffre de 1988, qui était encore de 24%) ;
- 20% des ménages pauvres sont dans des logements surpeuplés contre 11% des ménages modestes et 4% des autres ménages (ce chiffre a peu évolué, il était de 21% en 1988).

1 Les conditions de logement des ménages pauvres – Jean-Claude DRIANT (C.R.E.T.E.I.L. – Institut d'urbanisme de Paris) et Christelle RIEG (INSEE – division logement) – Les travaux de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale – 2003-2004.

2 Sont considérés comme « modestes » les ménages non pauvres et dont le revenu par unité de consommation les classe en-dessous du 3^e quartile des niveaux de vie.



Cependant la pauvreté économique n'entraîne heureusement pas de façon systématique l'exclusion du logement. On peut être pauvre en revenu et propriétaire de son logement³, ou logé gratuitement. Beaucoup de personnes âgées pauvres sont propriétaires, elles ne sont touchées par le mal-logement que si leur logement nécessite des travaux de remise en état ou d'adaptation. Près du tiers des ménages pauvres sont par ailleurs locataires HLM : en dehors de situations de surpeuplement et même si ces ménages occupent davantage les logements sociaux les plus anciens et les moins attractifs, ils sont logés de façon décente et à des conditions de loyer qui les exposent moins qu'ailleurs au risque de l'impayé et de l'expulsion. Il est par contre plus difficile de porter une appréciation globale sur les conditions de logement des 24% de ménages pauvres qui sont locataires dans le parc locatif privé car les situations y sont très diverses, tant en termes de coût que de prestations. Ici encore cependant, il faut constater que beaucoup de ménages pauvres sont logés décentement, même si leur situation est de plus en plus fragilisée par l'évolution des loyers⁴.

Tous les pauvres ne sont donc pas des exclus du logement. Par contre il est permis d'affirmer que tous les exclus du logement appartiennent aux catégories de population les plus pauvres. Certes les intervenants sociaux relèvent qu'il y a parmi les ménages logés de façon indigne ou pris en charge par le dispositif d'hébergement d'urgence une proportion significative de personnes qui ont un emploi salarié : l'enquête réalisée en 2001 par l'INSEE sur les sans-domicile usagers des services d'aide a relevé le chiffre de 29% de salariés. Il s'agit cependant de salariés pauvres,

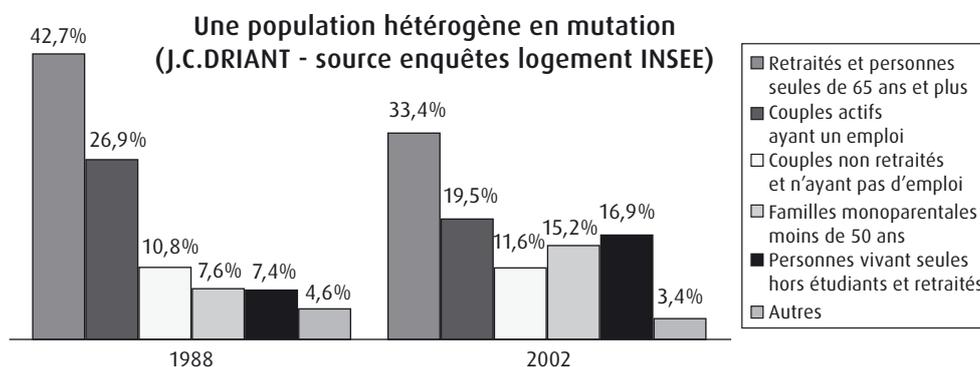
qui travaillent souvent à temps partiel et en contrat à durée déterminée et occupent des emplois peu rémunérés. C'est pourquoi nous pouvons dire que si la pauvreté n'est pas à elle seule « la » cause, elle constitue le premier facteur d'exposition au risque de l'exclusion du logement.

1.1.2 - L'évolution du profil des ménages pauvres génère des besoins d'aide accrus dans le secteur locatif et en milieu urbain.

Le taux de pauvreté monétaire de l'INSEE a relativement peu évolué depuis 15 ans. Cette stabilité quantitative cache cependant d'importantes évolutions qualitatives qui ne sont pas sans conséquences sur le rapport au logement des personnes pauvres.

Une population plus jeune, davantage d'isolés et de familles monoparentales.

La population pauvre n'est ni homogène ni figée. Les chiffres suivants, extraits par Jean-Claude DRIANT des enquêtes logement de l'INSEE, attestent des évolutions structurelles fortes qu'elle a connues entre 1988 et 2002. On a assisté à un rajeunissement des ménages pauvres, désormais moins souvent retraités et plus souvent actifs ou demandeurs d'emploi.



³ En 2002, 27,9% des ménages pauvres étaient propriétaires non accédants (enquête logement de l'INSEE).

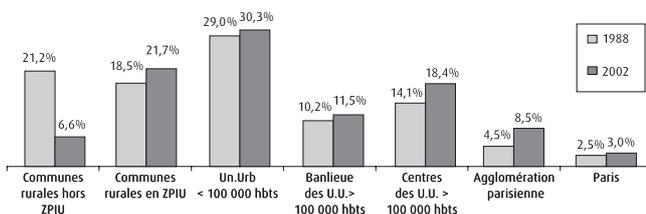
⁴ Ce que l'on désigne couramment comme « parc social de fait » reste à définir. Le fait de loger des ménages pauvres ne saurait être le seul critère, et les données statistiques ne permettent pas de distinguer les logements qui accueillent ces ménages dans des conditions décentes et pour des coûts abordables.

La diminution de la proportion de personnes âgées parmi les ménages pauvres est d'autant plus remarquable qu'elle intervient dans un contexte de vieillissement de la population française : sur la même période l'ensemble des ménages de 65 ans et plus est passé de 23,6% à 26,6% des ménages. Si la pauvreté reste malgré tout très présente parmi les personnes âgées (29,1% en ne prenant que le critère de l'âge) elle se rapproche désormais de la moyenne tandis qu'elle progresse fortement chez les moins de 30 ans. Le doublement de la proportion de familles monoparentales et d'isolés en situation de pauvreté traduit également une évolution sociétale forte.

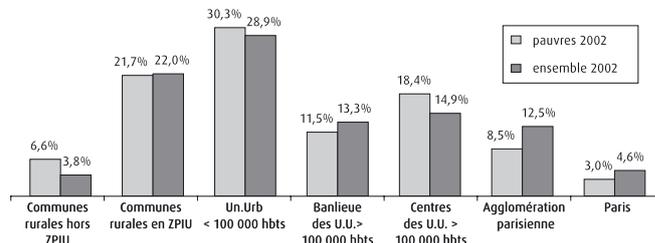
Une population moins rurale, davantage présente dans le centre des grandes agglomérations.

Les évolutions sociologiques se sont accompagnées de mutations géographiques : la composante rurale de la pauvreté n'a pas disparu mais sa part a proportionnellement diminué au bénéfice d'une pauvreté plus urbaine, qui s'est fortement développée dans l'agglomération parisienne. Au sein des communes rurales, seules celles qui sont situées dans des zones de peuplement industriel et urbain (ZPIU⁵) renforcent leur attractivité pour les ménages pauvres. On notera qu'au sein des unités urbaines, la pauvreté s'est renforcée beaucoup plus nettement dans le centre que dans les banlieues

Localisation des ménages pauvres



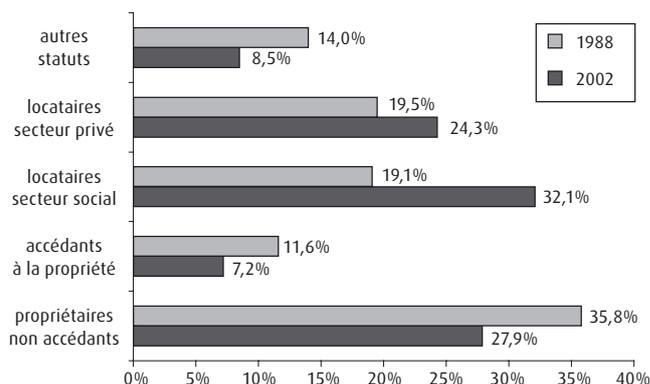
(ONPES - J.C. DRIANT/C.RIEG - enquête logement INSEE)
Si l'on compare la localisation de la population pauvre en 2002 avec celle des autres catégories de population, on note cependant que Paris et l'agglomération parisienne restent proportionnellement en-dessous de la moyenne.



Ces mutations ont un impact sur les statuts d'occupation et sur les besoins d'aide.

Plus jeunes et moins ruraux, les pauvres d'aujourd'hui n'ont pas les mêmes rapports à l'habitat. Ils représentent une population beaucoup plus mobile : 33% des pauvres étaient des emménagés récents en 2002 contre 24% en 1988. Ils sont moins souvent propriétaires ou logés gratuitement et ils sont donc beaucoup plus nombreux à solliciter un logement locatif. On est passé de 38,6% de locataires en 1988 à 56,4% en 2002. Alors que le parc privé et le parc social se répartissaient leur accueil à parts égales en 1988, c'est le parc social qui a le plus accru l'accueil des ménages pauvres avec 32,1% en 2002. Néanmoins le parc privé a également renforcé son accueil, il loge 24,3% des ménages pauvres.

Evolution du statut d'occupation des ménages pauvres



(ONPES - J.C. DRIANT/C.RIEG - enquêtes logement INSEE)
Ces évolutions ne sont pas de simples mouvements à la marge : elles témoignent de profondes mutations de notre société et elles sont déterminantes pour l'appréciation des besoins d'aide en matière de logement.

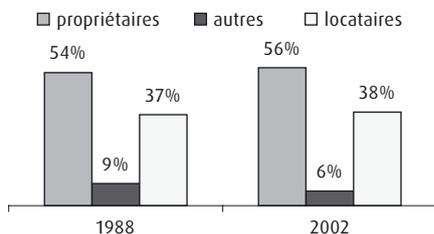
⁵ La définition de ces zones tient compte des déplacements domicile-travail, de l'importance de la population non agricole et de la taille des établissements industriels.

I.1.3 - L'effort de la collectivité n'a pas suivi les mutations de la pauvreté.

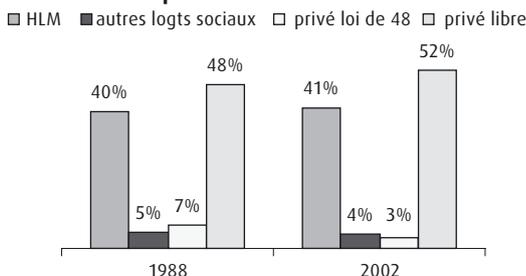
Dans le secteur locatif, la capacité à loger décemment les ménages pauvres est liée à la bonne articulation entre, d'une part, une offre de logements à loyer modéré et, d'autre part, l'intervention des aides à la personne.

Le parc locatif social a peu progressé, tandis que le logement privé à loyer modéré diminuait.

Evolution des statuts d'occupation (enquêtes logement INSEE)



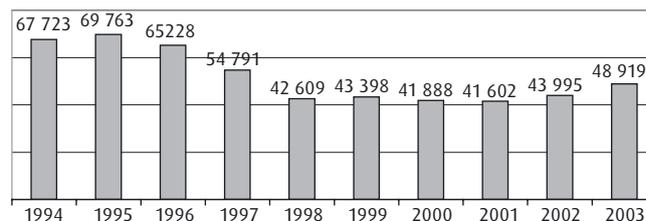
Répartition des locataires



Entre 1988 et 2002, soit la période sur laquelle Jean-Claude DRIANT et Christelle RIEG mettent en évidence les mutations du profil des ménages pauvres, le pourcentage de logements sociaux a peu progressé, passant de 17 à 17,3%⁶ (HLM et autres logements sociaux). Avec une production de moins de 50 000 logements par an dont il faudrait déduire environ 10 000 logements sortis du

parc du fait de ventes ou de démolitions, la production moyenne de logements locatifs sociaux est descendue à un niveau particulièrement bas à la fin des années 90.

Nouvelles mises en location de logements sociaux en métropole (Source DAEI-SES - Enquêtes sur le parc locatif social)



On constate cependant une remontée du nombre de logements financés, passés de 58 100 en 2003 à 74 900 en 2004 (chiffres France entière). En ce qui concerne la typologie des logements, l'évolution du profil des ménages pauvres n'a pas entraîné d'évolution de la production nouvelle par rapport à l'existant.

	1 et 2 pièces	3 et 4 pièces	5 pièces et plus
Ensemble du parc	24%	66,6%	9,4%
Mises en location 2003	24,1%	67,7%	8,2%

(source DAEI-SES, enquête EPLS)

Dans le même temps, le parc locatif privé soumis à la loi de 48 a diminué de moitié, passant de 522 000 à 246 000 unités. Quant au parc locatif privé conventionné, il représentait en 2001 un stock de 205 202 logements⁷. Le plan de cohésion sociale fixe un objectif de 200 000 nouveaux logements « à loyer maîtrisé » d'ici à fin 2009 mais il convient de distinguer, parmi ces logements, ceux qui auront un loyer de niveau comparable au logement social, et ceux qui auront un loyer supérieur et ne permettront pas de loger les ménages pauvres. Au total l'objectif de logements privés « sociaux », inférieur à la moitié de l'objectif global, est d'autant plus faible que les derniers logements concernés par la loi de 1948 sont appelés à en sortir.

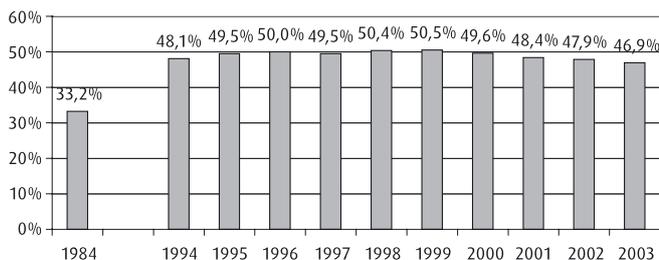
⁶ Source enquêtes logement de l'INSEE.

⁷ Source : Rapport du groupe de travail « Conventionnement du parc de logements privés », Conseil national de l'habitat - novembre 2004.

Globalement, on doit donc constater que le parc locatif dont le loyer « modéré » est garanti par l'intervention de la puissance publique, qu'il s'agisse de logements sociaux ou de logements privés faisant l'objet de réglementation ou de conventionnement, n'a pas pris en compte la progression des besoins induite par l'évolution du profil des ménages pauvres.

La progression du nombre de bénéficiaires des aides personnelles, importante jusque 1994, a été freinée par un recentrage sur les plus pauvres.

Le nombre de locataires bénéficiaires d'une aide à la personne a connu une forte progression entre 1984 et 1994, passant du tiers des ménages à la moitié⁸. Cette évolution, qui concerne particulièrement le parc privé, est à relier au « bouclage » qui a été mené à bien et achevé en 1994 : désormais, tout ménage entrant dans les critères de ressources peut prétendre à une aide, qu'il occupe un logement social ou non. On observe par contre que le taux de bénéficiaires s'est ensuite stabilisé et tend même à redescendre légèrement. Les aides personnelles concernent aujourd'hui environ 4,8 millions de locataires bénéficiant d'une allocation logement ou d'une APL.

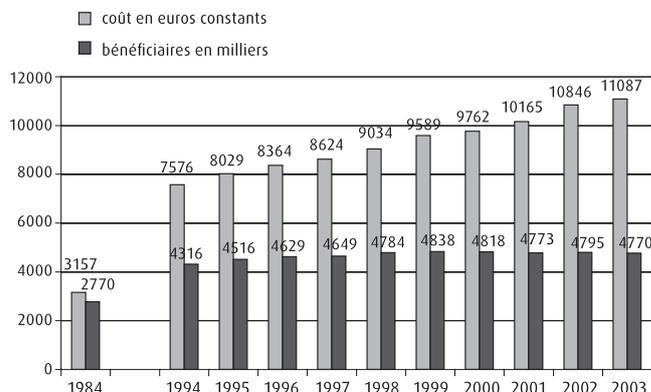


Il faut cependant noter que la progression observée après 1984 aurait été beaucoup plus importante si les critères d'intervention étaient restés identiques à ce qu'ils étaient il y a 20 ans. En effet le seuil d'exclusion, c'est à dire le niveau de ressources au-delà duquel le ménage ne peut plus prétendre à une aide au logement, a été considérablement réduit. Le Conseil social de l'Union sociale pour l'habitat, dans son rapport 2004, relève l'importance de cette évolution :

« En 1977, un ménage avec deux personnes à charge bénéficiait de l'APL jusqu'à 4 fois le SMIC. Aujourd'hui le seuil d'exclusion de l'APL est proche de 2,1 SMIC. Pour une personne seule il est passé de 2,4 SMIC à 1,1 SMIC. »

Il y a donc eu, parallèlement au processus d'élargissement des parcs et des populations visés par les différents types d'aide, un recentrage vers les plus pauvres au détriment des ménages modestes. Ce recentrage n'a cependant pas empêché l'augmentation importante du budget des aides à la personne, l'augmentation des loyers et la paupérisation des bénéficiaires se traduisant pas une augmentation du montant moyen de l'aide⁹.

Evolution comparée du budget des aides personnelles et du nombre de bénéficiaires (source Compte du logement)



L'efficacité des aides à la personne repose sur la cohérence entre leur barème et le coût réel du logement.

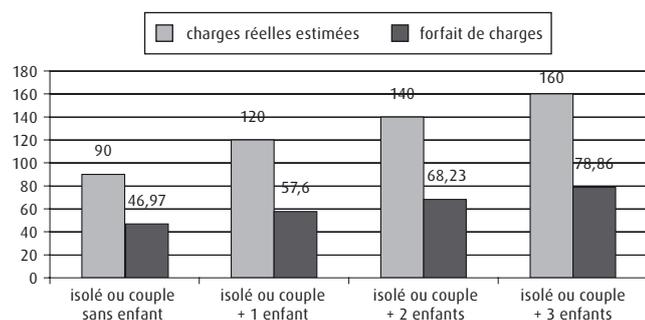
Les modalités de calcul du barème des aides à la personne ont été définies de façon à laisser une quittance résiduelle compatible avec les ressources des personnes les plus pauvres. Elles aboutissent par exemple à un taux d'effort théorique de l'ordre de 5% pour un ménage Rmiste avec 2 enfants dont ni le coût du loyer ni le coût des charges

8 Chiffres hors foyers.

9 L'augmentation de 2002 est à relier à la mise en place d'un barème unique, plus favorable.

ne dépasseraient les plafonds. En réalité cependant, le coût réel du logement est toujours supérieur en raison de la sous-estimation des charges dans le barème des aides. L'INSEE évalue le montant moyen des charges locatives d'un locataire HLM à 141€, soit 2€ du m²¹⁰. En appliquant ce montant, le taux d'effort du couple Rmiste avec 2 enfants passe de 5 à 15%.

Charges réelles et charges prises en compte par les aides au logement (montants réels estimés d'après les moyennes INSEE 2002)

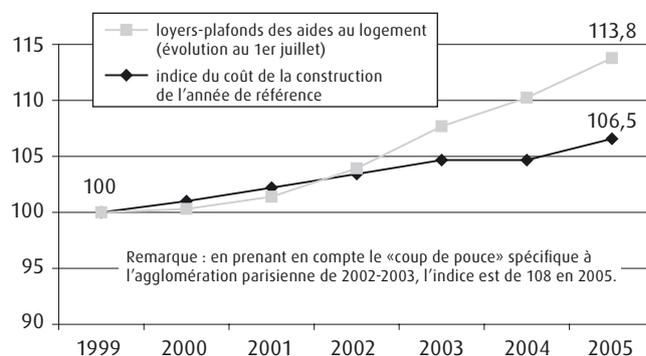


Dans le parc HLM, après la remise en cohérence de 1999, les loyers réels des logements neufs s'écartent à nouveau de l'APL.

La capacité des aides à solvabiliser les ménages pauvres est également mise en cause lorsque les loyers réels dépassent les plafonds pris en compte par les barèmes. Telle était la situation pour les logements PLA construits dans les années 80 et 90. Il en résultait une grande difficulté à loger les ménages pauvres dans le parc HLM nouveau, sauf dans le cadre de logements spécifiques qui ont été développés à partir des années 90 tels que les PLAI, les PLATS, les PLALM¹¹, dont les niveaux de loyer et les plafonds de ressources étaient adaptés. Cette situation a cependant conduit à orienter de façon privilégiée les ménages les plus pauvres vers le parc HLM ancien, dont les loyers restaient inférieurs aux plafonds.

En 1999, le remplacement du financement PLA par le PLUS¹² a remédié à cette situation puisque les loyers de sortie étaient calculés de façon à ne pas dépasser les plafonds de l'APL. En outre tout programme comporte désormais une modulation interne, avec un quota de logements à loyer inférieur pour les plus pauvres et un quota de logements intermédiaires. Cependant cette remise en cohérence des aides à la pierre et des aides à la personne est à nouveau mise en cause du fait de l'évolution divergente des loyers, qui ont suivi l'indice du coût de la construction¹³, et du barème des aides, dont l'actualisation est soumise à une décision gouvernementale.

Evolution comparée des loyers-plafonds des aides au logement et de l'indice du coût de la construction depuis 1999



Cette situation met donc à nouveau les organismes en difficulté pour accueillir les ménages pauvres sur leur patrimoine le plus récent, sauf dans le cadre du quota de logements à loyer inférieur, qui est de 30%. Si ce quota correspond à la part de ces ménages au sein de la population française, il reste cependant bien inférieur à ce qu'ils représentent parmi les demandeurs de logements sociaux. A fortiori, cela ne prend pas en compte les critères de priorité d'attribution du logement social, qui devraient conduire à privilégier des ménages pauvres.

10 Enquête logement 2002.

11 PLA = Prêt locatif aidé - PLAI = « d'insertion » puis « d'intégration », PLATS = « très social » - PLALM = « à loyer minoré ».

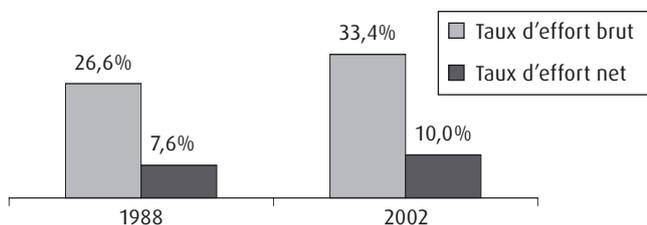
12 Prêt locatif à usage social.

13 L'article 35 de la loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a décidé de changer d'indice de référence à compter du 1er juillet 2006.

Selon l'enquête 2004 sur l'occupation sociale du parc HLM, les 2/3 des emménagés récents ont des ressources inférieures aux plafonds du PLAI.

Aussi cette situation conduit-elle à accueillir des ménages pauvres avec des niveaux de loyer qui les mettent en difficulté. On estime à 37% la proportion de ménages bénéficiaires d'une aide au logement dans le parc HLM dont le loyer est supérieur au plafond des aides. Cependant il n'est pas possible de distinguer au sein de ce pourcentage ce qui correspond à des situations entièrement subies, où la taille du logement correspond à celle de la famille, de celles des ménages qui, après par exemple le départ des enfants, choisissent de garder un logement dont on peut comprendre que tout le loyer ne soit plus pris en compte.

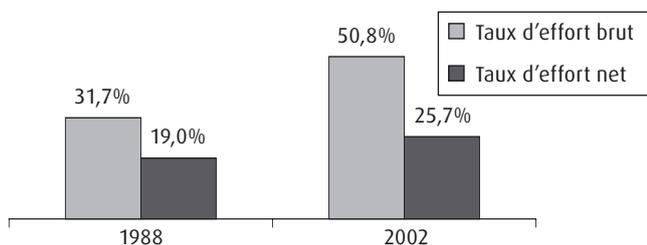
Taux d'effort des locataires pauvres dans le parc social (ONPES - J.C.DRIANT/C.RIEG - enquêtes logement INSEE)



Globalement, l'évolution des taux d'effort dans le parc social depuis 1988 confirme que l'évolution des barèmes des aides à la personne n'a pas compensé l'évolution des loyers.

Dans le parc privé, le niveau atteint par les taux d'effort témoigne d'une situation de crise.

Taux d'effort des locataires pauvres dans le parc privé (ONPES - J.C.DRIANT/C.RIEG - enquêtes logement INSEE)



Si les loyers plafonds des aides sont en décalage par rapport à une partie des loyers du parc social, il est logique qu'ils le soient encore davantage par rapport à ceux du parc privé qui, pour l'essentiel, sont libres et ont connu de fortes augmentations au cours des dernières années. Cependant les taux d'effort couramment atteints pour les locataires pauvres aujourd'hui nous interrogent. Ils témoignent d'une situation de crise dans laquelle nombre de ménages sont contraints d'accepter des conditions insupportables.

Les aides personnelles font l'objet d'une dangereuse mise en cause.

On voit depuis quelques temps dans des textes divers se répandre l'idée selon laquelle les aides personnelles au logement auraient un effet inflationniste sur les loyers du parc privé. Cette idée s'appuie sur des études qui affirment démontrer que le bouclage des aides opéré entre 1992 et 1994, qui a augmenté le nombre de bénéficiaires de l'allocation logement dans le parc privé, serait responsable, sinon de la totalité, du moins d'une partie de la hausse des loyers.

Il est dommage que ce « procès en inflation » des aides à la personne soit conduit de façon si schématique. On passe sans transition de la suspicion d'un impact inflationniste à l'accusation, puis de l'accusation à la condamnation sans appel de ce qui fait l'essence même des aides personnelles au logement : leur caractère dédié. S'interroger sur un éventuel impact inflationniste des aides au logement est légitime, mais il faut regretter que de tels travaux ne soient pas menés de façon mieux étayée, en s'inscrivant dans le cadre d'une recherche d'ensemble des causes de la hausse des loyers et en complétant le recours aux statistiques par des enquêtes de terrain qui seules peuvent rendre compte des aspects quantitatifs.

Le mauvais « procès en inflation » fait aux aides personnelles.

Le procès en inflation des aides personnelles se nourrit de deux études récemment publiées, qui comparent la situation avant et après le bouclage des aides au logement.

La première étude a été réalisée par Anne LAFERRERE et David le BLANC¹⁴ en utilisant les enquêtes trimestrielles loyers et charges de l'INSEE. Dans un premier temps, les auteurs constatent que les loyers moyens au m² des « logements aidés »¹⁵, ont augmenté après le bouclage plus vite que ceux des « logements non aidés ». Ils estiment que seule une partie de cette hausse peut être rattachée à une amélioration de la qualité des logements. Il faut cependant observer qu'en considérant les logements des bénéficiaires d'aide, l'étude examine, avant et après bouclage, des échantillons de logements différents. Le bouclage a en effet fait entrer dans le champ de l'allocation logement des personnes isolées et des ménages sans enfant, donc des locataires de petits logements, lesquels ont un loyer au m² supérieur. Face à cette difficulté, les auteurs examinent, dans un second temps, la situation des logements qui ont changé de locataire, et dont le loyer a donc pu être fixé librement : ils constatent que les logements qui sont passés d'un locataire non aidé à un locataire aidé ont connu une hausse moyenne supérieure. Doit-on en déduire que les propriétaires profitent de l'accueil d'un bénéficiaire de l'allocation logement pour augmenter le loyer ? Le même constat était fait pour la période antérieure au bouclage. Ne peut-on pas y voir aussi l'effet de l'amélioration de logements anciens qui, précédemment, ne respectaient pas les normes requises pour ouvrir droit à l'allocation logement ? Paradoxalement les auteurs ne relèvent pas le fait que les logements qui passent d'un locataire aidé à un autre locataire aidé connaissent une hausse de loyers inférieure à

ceux qui passent d'un locataire non aidé à un autre non aidé, ce qui constitue pourtant un élément de démenti de l'impact inflationniste.

La deuxième étude a été réalisée par Gabrielle FACK¹⁶. Celle-ci se base sur les enquêtes-logement de l'INSEE, publiées tous les quatre ans. Ne pouvant isoler les bénéficiaires des aides, elle procède à des comparaisons par niveau de revenus des locataires, ce qui la conduit à constater que les loyers au m² des locataires du premier décile (les 10% les plus pauvres des locataires) ont nettement plus fortement augmenté que les autres depuis 1973, et particulièrement entre 1988 et 1996, les deux enquêtes qui encadrent la période du bouclage. Elle admet que, pour une part, cela renvoie à l'évolution de la structure des ménages mais constate que la hausse va au-delà. Gabrielle FACK compare ensuite l'évolution des loyers des locataires du premier quartile (les 25% les plus pauvres des locataires), qui sont bénéficiaires d'aides à 70% après bouclage, à ceux des locataires du deuxième quartile. Elle constate que le différentiel entre les loyers moyens au m² de ces deux catégories a augmenté dans les mêmes proportions que le différentiel d'aide entre 1988 et 1996. G.FACK en déduit que l'augmentation des aides a été entièrement répercutée sur les loyers des ménages pauvres. En prenant en compte l'amélioration du logement de ces ménages, elle estime que sur un euro d'aide, 78 centimes ont été au propriétaire et 22 en diminution de la charge pour le locataire. Ce sont ces chiffres qui servent de base aux conclusions de G.FACK : « On peut se demander s'il est vraiment judicieux de lier la redistribution en faveur des ménages pauvres à un bien précis et relativement peu élastique comme le logement ou s'il ne serait pas préférable d'utiliser des transferts monétaires (tels que le RMI ou la prime pour l'emploi). »

Au-delà du présupposé qu'elles révèlent – le but des aides personnelles serait d'opérer une redistribution des revenus, et non d'assurer le droit au logement... –

14 « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? » Anne LAFERRERE et David le BLANC – INSEE – Economie et statistique n° 351, 2002.

15 Nous adoptons la terminologie des auteurs. En réalité, ce n'est pas le logement qui est aidé, mais la personne.

16 « Pourquoi les ménages pauvres paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? L'incidence des aides au logement en France, 1973 – 2002 » Gabrielle FACK, Fédération Paris-Jourdan (Cepremap).

on notera que ces conclusions ignorent deux éléments, pourtant fournis par l'étude, qui relativisent fortement le constat : l'effet étudiant et l'évolution des loyers de 96 à 2002. En excluant la population étudiante (qui passe de 8,6% des locataires du parc privé du premier quartile en 1988 à 22,2% en 1996), et en prolongeant l'observation jusqu'à l'enquête logement de 2002, on constate qu'alors que le différentiel d'aide entre premier et deuxième quartile de revenu s'accroissait de 13 points, le différentiel de loyer n'en gagnait que 4. Si l'on ajoute la prise en compte de l'amélioration qualitative, on est loin d'une aide entièrement captée par les propriétaires...

C'est le manque de logements, non les aides, qui fait monter les prix.

Il faut rappeler que le dispositif des aides personnelles au logement contient un garde-fou contre l'effet inflationniste, qui est le plafonnement du loyer pris en compte. L'allocation logement, comme l'APL, ne solvabilise le locataire que dans la limite d'un loyer plafond, et nous avons vu comment les taux d'effort deviennent rapidement insupportables dès lors que le loyer réel dépasse ce niveau. Ces loyers plafonds – dont par ailleurs le Haut Comité regrette l'insuffisante revalorisation – s'établissent à un niveau qui correspond tout juste à celui des logements aidés du secteur HLM. Dès lors, peuvent-ils être responsables de l'envolée des prix du logement privé, sans commune mesure avec ces niveaux ? Le cas des étudiants doit être traité à part car ceux-ci représentent aujourd'hui un pourcentage important des ménages aidés et considérés comme pauvres dans les statistiques alors que, le plus souvent, leur solvabilité réelle, liée au soutien familial, est déconnectée de leur revenu officiel. Il leur est donc possible d'assumer des loyers s'écartant des plafonds, ce qui fait que l'aide a pu être répercutée sur les loyers dans certains cas. Nous ne prétendons pas ici que, pour les autres ménages pauvres, les loyers du privé sont restés compatibles avec les plafonds des aides au logement, mais nous constatons simplement qu'il est difficile d'en faire porter la responsabilité aux aides au logement. L'insuffisance de l'offre disponible face à la demande est, comme sur tous les marchés la principale responsable de l'envolée des prix.

Il faut également rappeler que ce n'est pas l'aide au logement qui crée la demande. Le logement n'est pas un bien de consommation comme un autre : peut-on choisir de se loger ou de ne pas se loger ? Les ménages pauvres sont aujourd'hui confrontés à un parc social et un parc privé insuffisants pour répondre à leurs besoins. Il est dans la logique économique que cette situation se traduise par une hausse des prix du secteur privé, aide au logement ou non. Par contre il est certain que les ménages pauvres ne pourront pas être logés décemment s'il n'existe pas d'aide au logement car alors, même dans un marché détendu, ils ne seraient pas en mesure d'acquitter un loyer correspondant au minimum de confort.

Le caractère dédié des aides personnelles au logement est un élément indispensable du droit au logement.

La diffusion de l'idée d'un impact inflationniste des aides au logement est d'autant plus dangereuse que se diffuse avec elle la conclusion, encore plus hâtive, qu'il conviendrait dès lors de remettre en cause le principe même d'une aide dédiée au logement. En admettant établi un impact inflationniste – ce que nous contestons – on pourrait imaginer en effet que l'on en déduise la nécessité de fortes mesures sur l'offre (pour rééquilibrer le marché face à un surcroît de demande dont l'aide au logement serait supposée responsable !), ou de l'encadrement des loyers du secteur privé, ou de la mise en place de contrôles plus exigeants sur la qualité des logements, ou encore du développement à grande échelle d'un parc privé conventionné. Les auteurs des études concernées et ceux qui s'en inspirent ne s'arrêtent pas à de telles mesures : les aides personnelles sont coupables d'inflation des loyers, elles doivent donc disparaître ! Certes personne ne propose d'aider moins les personnes pauvres mais il est envisagé d'intégrer les aides au logement dans une grande aide sociale. Si la dépense n'est pas diminuée pour la collectivité – voire même peut-être augmentée puisque tout ménage pauvre en bénéficierait, qu'il soit logé ou non – elle ne présente plus aucun caractère affecté.

Le Haut Comité s'est élevé contre cette hypothèse, envisagée dans le rapport remis au Ministre de la Santé le 20 avril 2005 par la Commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté »

(rapport « HIRSCH »). L'existence d'une aide dédiée, ne pouvant donc être utilisée que pour des dépenses de logement est en effet une condition indispensable pour permettre le logement, dans des conditions décentes, des ménages pauvres, ainsi que le Haut Comité a tenu à le rappeler :

«[...] le fait que le coût du logement ne fasse plus l'objet d'une prise en charge spécifique ne pourrait qu'entraîner un changement d'attitude de la part des ménages et des bailleurs :

- *pour un ménage pauvre, le fait de percevoir la même aide quel que soit le coût de son logement constituerait une incitation à se loger « au rabais », notamment en acceptant les situations de surpeuplement, de cohabitation, d'hébergement ou d'inconfort afin de minimiser la part logement d'un budget trop restreint ; on peut craindre en outre que les sociétés de crédit, constatant une augmentation des ressources à la libre disposition du ménage, exercent une pression plus forte à l'endettement ;*
- *pour un bailleur, l'aide au logement est aujourd'hui une sécurité ; même dans le cas où elle est versée au locataire (allocation-logement), il s'agit d'une aide affectée au paiement du loyer et des charges et le bailleur peut en obtenir le versement direct en cas d'impayé de loyer ; il en résulte que les bailleurs – en tous cas les bailleurs sociaux – apprécient la solvabilité des candidats locataires en comparant leurs ressources avec leur quittance diminuée des aides au logement ; par contre si l'aide au logement était intégrée dans une aide sociale globale, toute possibilité de tiers payant disparaîtrait et les risques d'impayés seraient accrus ; les propriétaires compareraient la totalité des ressources avec la totalité de la quittance, ce qui les conduirait à accroître leurs exigences de garantie et à rejeter les candidatures des ménages les plus pauvres ; à titre d'exemple, avec le même niveau global d'aide, un Rmiste qui, dans un logement PLAI, a aujourd'hui un taux d'effort de l'ordre de 10% et est logeable, aurait alors un taux d'effort de l'ordre de 40% et ne le serait plus. »*

1.1.4 - La vulnérabilité s'ajoute à la pauvreté et appelle des actions spécifiques.

Si la pauvreté est le premier facteur individuel pouvant affecter la capacité d'une personne ou d'un ménage à accéder et se maintenir dans un logement décent, elle n'est pas le seul. Les services sociaux et les associations qui viennent en aide aux populations en difficulté de logement constatent que les situations les plus fréquentes et les plus lourdes concernent des personnes qui cumulent la pauvreté avec d'autres caractéristiques. Nous avons regroupés ces facteurs individuels de l'exclusion du logement sous le terme de « vulnérabilité », qui traduit cette situation de risque particulier¹⁷.

S'il n'y a en effet pas d'automatisme à ce qu'une personne vulnérable se retrouve exclue du logement, il y a dans sa situation des éléments qui l'exposent particulièrement et appellent une action compensatrice adaptée de la collectivité.

Les facteurs de vulnérabilité sont multiples.

Nous ne prétendons pas ici procéder à un recensement exhaustif des facteurs qui exposent au risque en matière de logement. Ceux-ci peuvent d'ailleurs être regroupés selon d'autres logiques que celle suivie ci-après. Nous souhaitons simplement souligner leur importance et leur diversité.

Vulnérabilité liée à un handicap.

Le Haut Comité a traité cette question dans son 9e rapport. Toute forme de handicap constitue une difficulté supplémentaire en matière de logement pour la simple raison qu'elle impose des contraintes particulières, soit sur les caractéristiques mêmes du logement, soit sur la mise en place conjointe d'un accompagnement.

¹⁷ Nous verrons au chapitre 2-1 que la notion de vulnérabilité est utilisée dans la législation britannique parmi les critères qui confèrent un droit prioritaire au logement.

Vulnérabilité liée à la santé mentale.

Cette problématique très lourde, que le Haut Comité avait déjà abordée partiellement au titre du handicap psychique dans le 9e rapport, fait l'objet de la 2e partie du présent rapport.

Vulnérabilité liée aux discriminations.

Le Conseil National de l'Habitat vient de rendre un rapport très complet sur cette question¹⁸. Si les discriminations en matière de logement sont le plus souvent difficiles à établir et donc à mesurer, leur importance est attestée à travers notamment la sur-représentation des personnes immigrées ou issues de l'immigration dans l'hébergement d'urgence et l'ensemble des dispositifs d'aide au logement. Elle est un élément important de la ségrégation spatiale dont nous parlerons au chapitre 1-3.

Vulnérabilité liée aux comportements.

Nous regroupons derrière ce titre tous les comportements qui peuvent mettre en cause le maintien dans un logement, ou rendre plus difficile l'accès. Il peut s'agir de difficultés dans la gestion budgétaire, qui exposent un ménage au surendettement et au risque d'expulsion, il peut s'agir également de comportements relationnels qui mettent en cause les rapports de voisinage. Parfois à la limite des pathologies, ces comportements relèvent le plus souvent d'une action sociale de soutien temporaire.

Vulnérabilité liée aux situations de rupture.

Les situations d'urgence, qui conduisent à solliciter le 115 et les structures d'hébergement, concernent le plus souvent des personnes en situation de rupture : rupture conjugale qui entraîne la perte du logement et la déstabilisation de la situation administrative et de ressources, rupture des enfants avec leurs parents qui produit des situations d'errance, ruptures de droits et de ressources, arrivée en France (demandeurs d'asile), sortie de prison, expulsions, etc..

Vulnérabilité liée aux addictions.

La dépendance à l'alcool et aux autres drogues constituent à la fois un facteur de perte du logement et une difficulté particulière pour l'accès.

Il existe des outils pour répondre à ces différentes situations.

Face à la diversité des éléments de vulnérabilité, les associations et les pouvoirs publics ont développé également une diversité d'outils.

Les Fonds de solidarité logement.

Mis en place par les Départements dans le cadre des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, les FSL assurent, face à des situations de rupture notamment, une mission de solvabilisation complémentaire à celle des aides personnelles. Ils financent également un travail d'accompagnement social destiné à la fois à agir sur les difficultés de comportement de certains ménages et à veiller à leur accès aux droits.

La prévention des expulsions.

Le dispositif, appuyé sur des Chartes départementales, vise à conjuguer les efforts des différents acteurs sociaux pour réduire le recours à l'expulsion.

Les logements PLAI.

Ces logements sont destinés à des personnes cumulant la pauvreté avec d'autres difficultés. Le logement PLAI est en principe associé à un accompagnement social.

L'hébergement d'urgence.

Depuis les structures d'accueil et d'orientation jusqu'aux CHRS en passant par l'hébergement de courte durée, tout le dispositif s'adresse aux personnes vulnérables. Il constitue à la fois un dernier recours et un relais vers le logement de droit commun.

Les structures médico-sociales.

Beaucoup de structures médico-sociales ont à la fois une fonction de soin et une fonction d'hébergement. C'est le cas notamment des structures destinées à des personnes handicapées ou âgées dépendantes.

L'attribution des logements sociaux.

Les personnes vulnérables font partie des publics prioritaires dans l'attribution des logements sociaux en tant

18 Conseil National de l'Habitat – Groupe de travail sur les discriminations dans le logement, présidé par Georges CAVALLIER.

que personnes « rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence »¹⁹. Depuis 2001, le handicap est en outre spécifiquement distingué et a été placé en tête des critères de priorité.

Le partenariat entre bailleurs sociaux et associations.

Ce partenariat, qui repose sur des initiatives locales, a permis de développer une offre importante de logements, généralement temporaires, destinés à des personnes en situation de vulnérabilité : il peut s'agir de résidences sociales ou de logements sous-loués dans le patrimoine banalisé.

A travers cette revue sommaire des réponses aux situations de vulnérabilité, on peut constater que les pouvoirs publics ne sont pas démunis. Tous ces outils restent cependant insuffisants et fragiles.

L'action contre la vulnérabilité nécessite de croiser les champs du logement, du social et du sanitaire.

L'action contre les facteurs de vulnérabilité est plus complexe que celle contre les effets de la pauvreté. La vulnérabilité s'ajoute à la pauvreté et elle renvoie à des facteurs sanitaires – la santé mentale, le handicap, les addictions – et à des facteurs sociaux – les comportements, les situations de rupture... – qui ne peuvent pas être traités par une action portant uniquement sur le logement. Ils nécessitent de croiser le champ du logement avec celui de l'action sociale et celui de l'action sanitaire et d'associer les savoir-faire de professionnels issus de différentes cultures.

Ce croisement des champs s'opère, ainsi qu'en atteste le développement des outils énumérés plus haut. Il reste cependant souvent trop limité et il peine à s'organiser de façon à apporter les réponses coordonnées et systématiques qui sont nécessaires pour intervenir le plus en amont possible et garantir le droit au logement. L'engorgement que connaît notre dispositif d'hébergement, malgré la forte

augmentation de ses capacités d'accueil, témoigne de ce manque de prise en compte en amont des facteurs de vulnérabilité en matière de logement²⁰.

L'articulation territoriale de la lutte contre la vulnérabilité reste à réaliser.

Les outils que nous avons succinctement énumérés plus haut relèvent de dispositifs de planification et de coordination divers :

- le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), arrêté conjointement par le préfet et le président du Conseil général,
- les chartes de prévention des expulsions, signées par le préfet avec l'ensemble des acteurs concernés,
- le schéma d'accueil d'hébergement et d'insertion (SAHI), arrêté par le préfet,
- le schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale, arrêté par le président du Conseil général,
- le schéma régional d'organisation sanitaire (SROS), arrêté par le directeur de l'agence régionale d'hospitalisation.

Il faut également mentionner les programmes locaux de l'habitat (PLH), arrêtés par les établissements publics de coopération intercommunale et qui, s'ils ont une vocation plus large que le logement des populations en difficulté, doivent prendre en compte les besoins d'hébergement et les PDALPD.

Tous ces documents renvoient à des pilotages, à des champs géographiques, à des périodicités différentes. Ils associent des acteurs qui pour une part sont les mêmes, et pour une part différent en fonction de la problématique principale prise en considération. Ils sont de plus en plus fréquemment appelés à être complétés par des documents de contractualisation thématique entre l'Etat et les différents niveaux de collectivités territoriales. Quelque soit la légitimité et la pertinence de chacune des

¹⁹ Article L.441-1 du Code de la Construction et de l'Habitation.

²⁰ Voir le 10^e rapport du Haut comité : « L'hébergement d'urgence : un devoir d'assistance à personnes en danger – décembre 2004.

démarches qu'ils recouvrent, ces documents dessinent un paysage extrêmement complexe, où non seulement le citoyen mais les acteurs et les décideurs eux-mêmes finissent par se perdre.

C'est pourquoi l'articulation de l'ensemble de ces actions, l'organisation de leur complémentarité et de leur mise en cohérence constituent aujourd'hui l'une des questions majeures posée à l'action publique, qu'il s'agisse de lutter contre l'exclusion du logement ou, de façon plus large, contre toutes les formes de l'exclusion sociale.

Cette articulation, si elle doit être prise en compte par l'Etat dans le pilotage de ses politiques du logement, de la santé et de l'action sociale, doit trouver une traduction locale, au niveau où s'expriment les besoins des usagers.

1.2.1 - Les mouvements des marchés affectent directement et indirectement les ménages les plus fragiles.

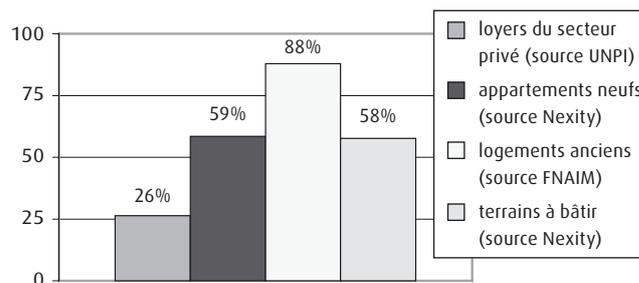
Il n'est pas nouveau de constater que les marchés du logement ne permettent pas de loger les plus pauvres dans des conditions décentes. Ce constat a été à l'origine, dès la fin du XIXe siècle, de la création du logement social puis, depuis la fin de la dernière guerre mondiale, de son développement accompagné des aides à l'amélioration du parc privé ainsi que des aides à la personne. Tous les pays développés sont confrontés à cette même réalité et ils ont développé, selon des modalités propres à chacun, des politiques du logement qui visent à assurer le droit pour chaque citoyen d'accéder à un logement digne.

Notre propos n'est donc pas de rappeler une évidence que personne aujourd'hui ne conteste mais d'attirer l'attention sur l'impact des mouvements des marchés. Si le logement social et l'ensemble des aides ont en effet vocation à compenser les limites des marchés, il s'agit de s'interroger sur leur capacité à faire face à l'ampleur et à la rapidité des mouvements que ceux-ci connaissent actuellement.

Les sept dernières années ont été marquées par un mouvement de forte revalorisation des prix de l'immobilier.

La hausse des prix de l'immobilier fait régulièrement les gros titres de la presse. En fait, après un mouvement de baisse des prix en Ile de France qui faisait suite à l'éclatement de la « bulle » de la fin des années 80, les prix connaissent sur l'ensemble du territoire national une hausse fortement supérieure à l'inflation depuis 1998.

La hausse des prix du logement de 1998 à 2004
(chiffres rassemblés par Michel MOUILLART)



La hausse s'est poursuivie en 2004 et 2005. Nous donnons ci-après, en rythme annuel, les chiffres les plus récents publiés au moment de la rédaction de ce rapport.

- Logements anciens : + 15,5 % en 2004 et + 9,5 % au cours du deuxième trimestre 2005 (source FNAIM²¹).
- Terrains à bâtir : 17,2% en 2004 (source Nexity).
- Appartements neufs : 11,2 % en 2004 (source Nexity).
- Loyers de marché : + 3,9 % en 2004, et + 4,7 % en rythme annuel au 1er semestre 2005 (UNPI²²).

A la différence du mouvement de hausse de la fin des années 80, le mouvement actuel semble affecter l'ensemble des régions et des marchés locaux de l'habitat. Bien sûr il y a des différenciations dans le rythme d'évolution d'un territoire à l'autre mais il y a bien un mouvement de fond, structurel, qui a entraîné les prix sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Le mouvement des prix affecte directement les ménages pauvres et modestes qui se logeaient dans le parc privé.

Si le parc locatif social a vocation à mettre à l'abri des aléas des marchés les ménages pauvres et modestes, beaucoup d'entre eux restent néanmoins logés dans le

21 Fédération nationale de l'immobilier.

22 Union nationale de la propriété immobilière.

parc privé. C'est le cas de nombreuses personnes seules, du fait que les petits logements sont beaucoup plus représentés dans le parc privé que dans le parc HLM, mais cela concerne aussi des familles. Près d'un tiers des locataires du parc privé perçoivent aujourd'hui une aide personnelle²³ (allocation logement pour l'essentiel). Pour ces ménages, la forte revalorisation des loyers du secteur privé a un impact direct à deux niveaux :

- l'accès au parc privé se restreint ; le niveau des prix devient chaque année plus inaccessible, et les propriétaires exercent une sélection d'autant plus forte qu'il y a un décalage entre l'offre et la demande ;
- ceux qui sont, malgré tout, logés dans le parc privé éprouvent des difficultés à supporter le niveau des loyers ; il est probable que la hausse des loyers est au moins l'un des éléments d'explication de l'augmentation constante des procédures d'expulsion depuis 1998, malgré la mise en œuvre des dispositions de la loi de lutte contre les exclusions.

Les mouvements des prix du secteur privé provoquent l'embolie du secteur HLM.

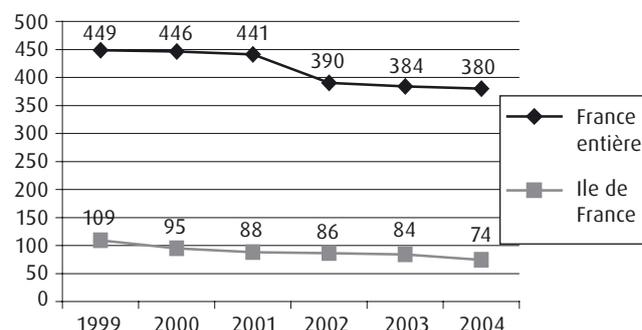
Les mouvements de marché agissent également sur le logement des personnes défavorisées de façon indirecte, à travers les perturbations qu'ils causent au fonctionnement du logement social. Celui-ci se trouve confronté à un blocage à la sortie alors même que la demande à l'entrée s'accroît considérablement.

La hausse des prix du marché bloque la sortie du logement social :

L'accession à la propriété, qui était une perspective de parcours résidentiel importante pour les locataires HLM, est devenue extrêmement difficile. Certes les opérations d'acquisition, qu'il s'agisse du neuf ou de l'ancien, se poursuivent à un rythme soutenu, mais elles concernent une population de plus en plus sélectionnée. Michel MOUILLART relève que les marchés se ferment aux ménages les plus modestes : alors que les primo-accédants représentaient plus de 75 % des acquéreurs en 1998, ils

ne sont plus que 60 % en 2004²⁴. Il en résulte une diminution des sorties des logements HLM qui s'exprime dans les chiffres du taux de rotation, passé de 12,4% en 2000 à 10,3% en 2004. Jointe à une production faible, cette faiblesse de la rotation a entraîné une diminution de l'offre disponible chaque année pour répondre à la demande, ainsi qu'en attestent les chiffres des emménagements annuels dans le parc HLM.

Emménagements annuels dans le parc HLM (en milliers de ménages - source EPLS)



La hausse des prix du marché augmente la demande de logements sociaux :

Fort logiquement, la hausse des prix des marchés accroît le nombre de ménages qui, éprouvant des difficultés à se loger dans le logement privé, sont conduits à solliciter un logement social. Les chiffres les plus fiables disponibles sur ce sujet sont ceux de l'enquête logement de l'INSEE : le nombre de demandeurs est passé de 955 000 en 1996 à 1 043 000 en 2001. La périodicité de l'enquête logement de l'INSEE est malheureusement de quatre ans et ses modalités ne permettent pas de disposer de données territorialisées. Le numéro unique d'enregistrement de la demande, mis en place suite à la loi de 1998, devrait constituer une source beaucoup plus fine et plus pertinente. Malheureusement, aux dires de l'administration et des bailleurs, il semble que ce dispositif ne puisse pas être considéré comme fiable. Au-delà des questions que les dysfonctionnements du numéro unique posent sur la gestion des demandes de logement social, **il faut regretter**

23 32% en 2000, selon l'enquête loyers et charges de l'INSEE, citée par le rapport sur l'évolution des loyers établi par la DGUHC.

24 source AFL/CSA.

l'absence d'un outil de mesure élémentaire, quantitatif et qualitatif, sur la demande de logements sociaux.

Cette embolie du logement social est aujourd'hui identifiée par le Gouvernement et par les différents acteurs comme un facteur majeur de l'accroissement des difficultés de logement des personnes défavorisées et elle est associée à juste titre à la faiblesse de la production de logements sociaux au cours des 10 dernières années. Cette faiblesse ne doit pas simplement s'apprécier par rapport à l'évolution globale de la population française et du nombre de ménages. Lorsque le nombre de logements « bon marché » du parc privé diminue, le besoin de logements sociaux s'accroît. S'ajoutant aux évolutions sociologiques de la pauvreté que nous avons examinées au chapitre précédent, le renchérissement des marchés de l'habitat constitue un deuxième élément qui nécessite une augmentation du pourcentage de logements sociaux parmi les résidences principales.

De ce point de vue l'objectif du plan de cohésion sociale, qui est de revenir à une production plus significative de logements sociaux²⁵, s'il doit être salué, reste très modeste. Cependant il convient d'observer que **nous ne disposons pas d'outils permettant de mesurer le niveau de logements sociaux qu'il serait nécessaire d'atteindre** pour que, à l'horizon 2009, le stock de logements sociaux permette de faire face à l'évolution des besoins induite par la hausse des prix : aucune étude n'a été entreprise pour mesurer l'impact, en termes de besoin de logements sociaux, des hausses de prix intervenues au cours des dernières années et personne n'est en mesure de prévoir leur évolution dans les années à venir.

Les objectifs du plan de cohésion sociale ont donc été fixés moins par rapport à une évaluation des besoins qu'au regard de ce qui paraissait réaliste, tant du fait des budgets de l'Etat, que du fait de l'activité des opérateurs et de la mobilisation de l'ensemble des partenaires, en particulier des collectivités locales. Ce réalisme est peut-être pertinent mais alors il doit nous conduire à poser un constat fondamental : **la production de logements**

sociaux ne peut pas, à elle seule et suffisamment rapidement, compenser les mouvements des marchés lorsqu'ils sont aussi forts et aussi rapides que nous le constatons aujourd'hui.

Un retournement brusque des marchés serait porteur d'autres risques.

Si la hausse des prix accroît le niveau d'exclusion des marchés, une baisse brutale peut aussi avoir des conséquences tout à fait néfastes pour certains ménages. Les accédants à la propriété achètent en effet aujourd'hui leur logement à des prix qui peuvent être supérieurs de 100 % à ce qu'était la valeur du même bien il y a 7 ans. Ils ne peuvent le faire que grâce à un endettement très lourd, avec des taux d'effort élevés et sur des durées très longues. L'hypothèse, sur laquelle s'interrogent les économistes, d'une « bulle immobilière » qui déboucherait sur un retour rapide aux prix antérieurs, constituerait une catastrophe pour ces accédants. Sans même envisager de revenir aux valeurs de 1998, une simple diminution de 20 % à 30 %, soit un retour au niveau des prix 2 ans avant l'acquisition, peut mettre un acquéreur dans l'incapacité de revendre son bien. Trois ans après la vente, l'acquéreur qui a emprunté à 4 % sur 20 ans n'a remboursé qu'environ 10 % du capital emprunté. Que se passe-t-il pour lui si la valeur de revente de son bien est inférieure de 20 % à 30 % au prix d'achat ? Confronté à une diminution de revenus, à une rupture familiale ou à un besoin de mobilité professionnelle, l'accédant d'aujourd'hui se trouverait demain dans l'incapacité de récupérer, par la vente, le capital restant dû de son prêt. Il y a donc un risque fort de développement des sinistres de l'accession à la propriété et des situations de surendettement.

Ce n'est donc pas uniquement le niveau des prix qui est en cause dans le processus d'exclusion par le marché. C'est aussi leur capacité à évoluer très rapidement, à un rythme qui ne permet pas aux politiques du logement de mettre en place les outils de compensation nécessaires. Les graphiques ci-dessous, extraits d'un article du Bulletin de la Banque de France²⁶, illustrent bien

25 500 000 en cinq ans, y compris les PLS et hors compensation des démolitions du plan de renouvellement urbain.

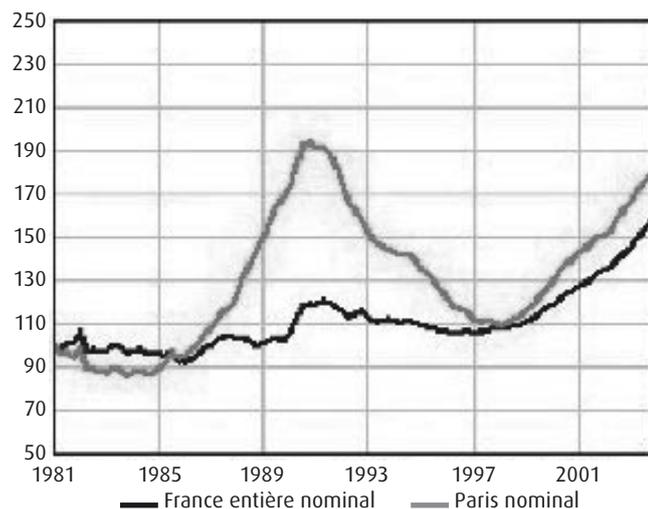
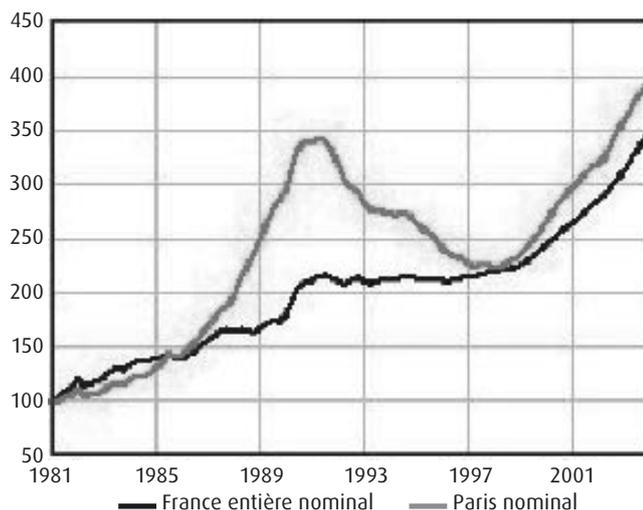
26 Bulletin de la Banque de France n°129 - Septembre 2004 - Graphiques extraits de l'article « Y a-t-il un risque de bulle immobilière en France ? ».

l'importance et la rapidité des mouvements qui affectent le marché des logements anciens depuis quelques années.

Graphiques 1 et 2 : indice des prix des logements anciens à Paris et dans l'ensemble de la France

(base 100 = 1^{er} trimestre 1981)

(en nominal et en réel déflaté par l'indice des prix à la consommation)



Sources : INSEE-Chambre des notaires, FNAIM. Rétropolation Banque de France

Le logement est un produit de long terme, aussi bien au niveau des politiques qui régissent le développement de l'offre que pour le citoyen qui y investit, et les évolutions brutales provoquent une déstabilisation dont les plus fragiles sont les premières victimes.

1.2.2 - Les mouvements de prix obéissent à des causes complexes

Le Haut Comité n'a pas la prétention d'apporter sa propre analyse de l'évolution des marchés du logement. Il se réfère aux travaux des économistes qui travaillent sur ces questions. Le Haut Comité souhaite simplement attirer l'attention sur la diversité et la complexité des mécanismes affectant l'évolution des marchés du logement, diversité et complexité qui conduisent à la fois à permettre des mouvements rapides (donc déstabilisants) et à rendre extrêmement difficile tout exercice de prévision.

L'insuffisance de l'offre est le principal moteur de la hausse des prix.

Le manque de logements est aujourd'hui une réalité reconnue par tous. L'insuffisance de l'offre s'impose comme l'explication structurelle de la hausse des prix des marchés. De fait, un décalage considérable s'est progressivement établi entre les besoins et l'offre de logements. On ne dispose malheureusement pas d'outil statistique permettant de mesurer l'importance de ce décalage. Cependant, en comparant les estimations des besoins de nouveaux logements qui avaient été faites par l'INSEE avec la réalité de la production sur les 30 dernières années, Michel MOUILLART aboutit à un premier chiffrage du déficit cumulé à 500 000 logements. Dans un deuxième temps cependant, en corrigeant ce chiffre pour prendre en compte la révision par l'INSEE de ses projections, il aboutit au chiffre de 900 000 logements manquants en 2004.

L'insuffisance de l'offre est donc très certainement la cause majeure de la hausse des prix de l'immobilier. Cependant il faut observer que c'est année après année et

donc très progressivement que s'est formée la pénurie. Ce décalage entre offre et demande ne suffit pas à rendre compte ni du rythme de la hausse ni de son niveau.

Les nouvelles conditions du crédit et l'augmentation des taux d'effort ont servi de carburant à la hausse.

Entre 1990-91 et 2004, les taux d'intérêt des crédits immobiliers du secteur concurrentiel sont passés d'un niveau de 11 % à 4 %²⁷. Dans le même temps les durées moyennes des prêts se sont accrues, passant de 12,5 ans à 16,5 ans²⁸. Les deux facteurs confondus ont un impact très important sur la capacité de financement des emprunteurs : Michel MOUILLART estime qu'à mensualité égale, l'emprunteur de 2004 peut obtenir 25 % de plus que celui de 1991.

La modification des conditions de prêts contribue donc à rendre possible la hausse même si elle n'en est pas le moteur : dans un autre contexte la baisse des taux d'intérêt aurait pu se traduire par une diminution de la part du logement dans le budget des ménages, ou encore par une augmentation des surfaces habitables des logements produits. Notons d'ailleurs qu'alors que la baisse des taux d'intérêt a été constante depuis 1992, les prix n'ont augmenté qu'à partir de 1999. Quant à l'allongement de la durée des prêts, il ne constitue pas une donnée a priori mais une réaction d'adaptation à la hausse des prix. Pour l'acquéreur, ces deux mouvements ont évidemment un impact fort différent : si la baisse des taux d'intérêt compense effectivement une partie de la hausse des prix, l'allongement de la durée des prêts, au contraire, renchérit le prix total de l'opération.

La hausse des prix de vente s'est également nourrie d'une augmentation des taux d'effort, que Michel MOUILLART évalue entre 3 et 4 points, ainsi que d'un recours accru à l'épargne, lié à la valeur accrue des biens revendus.

L'impact des nouvelles conditions de prêt dans l'accession explique, a contrario, la « relative » sagesse des prix du locatif : les locataires n'empruntent évidemment pas pour payer leur loyer et leur seule marge pour faire face au renchérissement des loyers réside dans l'augmentation de leur taux d'effort, ainsi qu'en attestent les chiffres des enquêtes logement de l'INSEE²⁹.

Les causes fiduciaires ajoutent du subjectif, voire du spéculatif dans l'évolution des prix.

Qualifié de « marchandise impossible » par le sociologue Christian TOPALOV³⁰, le « logement » n'est pas un bien comme un autre. Son prix ne peut pas être uniquement rattaché au coût des matériaux et de la main-d'œuvre qui ont été nécessaires pour le produire. Un logement, c'est aussi le droit d'accès à un espace – une fraction indivise d'espace dans le cas d'un appartement – et à une localisation. La valeur relative que l'on accorde à un logement par rapport à un autre incorpore donc une grande part de subjectivité qui autorise tous les écarts de prix au m².

Cette subjectivité joue également de façon globale, dans l'appréciation de la valeur accordée à l'ensemble des biens « logement » par rapport à celle des autres biens : l'économiste Paul AUREJAC relève que la valeur capitalisée de l'ensemble du patrimoine immobilier de logement représente 165 % du revenu disponible en Grande Bretagne, tandis qu'elle n'en représente que 100 % en France³¹. Un tel écart ne correspond évidemment pas à une différence des surfaces ou de la qualité, mais bien à celle des valeurs fiduciaires respectives du logement dans les deux pays. Le logement n'a pas pour seule fonction de loger, il constitue également une réserve de richesse. Son prix s'établit donc aussi en fonction de la valeur d'échange dont on suppose qu'il disposera demain.

27 Source modèle FANIE, cité par Michel MOUILLART.

28 Même source.

29 Cf. chapitre 1-1-3 : le taux d'effort brut des ménages pauvres est passé de 31,7% à 50,8% entre 1988 et 2002.

30 Christian TOPALOV : « Le logement en France, histoire d'une marchandise impossible », 1987.

31 Article dans « Etudes Foncières » n° 111, sept-oct. 2004.

L'accroissement des prix sur des bases fiduciaires est rendu possible par un phénomène d'auto-alimentation : j'achète cher mais comme le patrimoine que j'ai acquis prend de la valeur, je dispose, en le revendant, d'un apport qui me permet d'acheter encore plus cher. Ce phénomène a pour conséquence, ainsi que nous l'avons vu, l'exclusion des primo-accédants, laquelle rend à son tour possible l'évolution des prix à des niveaux qui se déconnectent de celle des revenus des ménages.

Les mouvements des prix sont en outre affectés par l'intervention sur le marché immobilier d'acquéreurs institutionnels qui arbitrent entre la propriété immobilière et la détention de valeurs mobilières et pour qui seule compte la valeur fiduciaire. Tout ceci concourt à ce que l'évolution des prix de l'immobilier comporte une part importante d'imprévisibilité. La plupart des économistes considèrent aujourd'hui que nous ne sommes pas face à une bulle immobilière, mais le propre d'une bulle est qu'on ne la prévoit pas.

Certains marchés locaux sont percutés par l'apparition d'une demande nationale ou même internationale.

Depuis le début de ce chapitre nous parlons des marchés du logement au pluriel. Il faut en effet distinguer entre les marchés du locatif et de l'accession, du neuf et de l'ancien, ou encore du foncier, mais il faut aussi prendre en compte leur caractère territorial : l'offre « immobilière » est, par définition, non mobile, et la demande s'exprime, en règle générale, sur un territoire de vie qui correspond à la notion de bassin d'habitat.

Or nous assistons au développement d'une demande non ou moins localisée, qui est en mesure de se positionner sur différents marchés locaux et qui entre en concurrence avec la demande de ménages qui, du fait de leur travail ou de leurs attaches, n'ont pas d'autre choix que de se loger à l'intérieur du marché local.

Ceci correspond d'abord à un phénomène ancien mais qui connaît un développement continu : la résidence secondaire. Il n'y a pas de cloisonnement entre le marché de

la résidence principale et celui de la résidence secondaire mais il y a, d'un côté, des demandes qui s'inscrivent impérativement dans le marché local et d'autres qui sont plus mobiles et souvent plus solvables. Se développent également aujourd'hui les migrations de retraite : ce sont les personnes qui recherchent une résidence principale avec un cadre de vie agréable. De même que le développement de la résidence secondaire, cette nouvelle demande peut avoir des effets bénéfiques pour un territoire, mais elle concurrence la demande locale, plus modeste, et elle contribue au transfert de l'inflation des prix des grandes agglomérations vers les territoires les plus ruraux. Ce phénomène s'accompagne aujourd'hui d'une internationalisation : le ménage britannique qui possède un modeste logement et le revend dispose, compte-tenu de la sur-valorisation de l'immobilier en Grande-Bretagne, d'un pouvoir d'achat immobilier qui va peser à la hausse sur le marché local français dans lequel il va inscrire son projet.

Il s'agit donc là de mouvements des marchés, normaux dans un cadre de concurrence, mais qui peuvent avoir un effet d'exclusion à l'égard de certaines populations, sauf à ce que les mesures compensatrices soient mises en œuvre pour que la demande locale continue à pouvoir être satisfaite.

1.2.3 - La régulation des marchés du logement se heurte à un manque de volonté et d'outils de suivi.

La régulation des marchés du logement est donc indispensable car le secteur social ne peut, à lui seul, compenser les effets d'exclusion qui résultent des mouvements de prix trop rapides et trop importants.

Pour qu'une politique de régulation des marchés puisse être menée, la collectivité doit disposer de deux types d'outils :

- *des outils d'observation permettant de suivre leur fonctionnement et d'anticiper sur les évolutions de l'offre et de la demande,*

- *des outils d'intervention permettant de peser sur les données elles-mêmes (production, fluidité, niveau des prix...).*

Mais il faut bien s'attendre au préalable que la nécessité d'exercer une régulation des marchés ait été reconnue.

1.2.3.1 - Les outils de la connaissance des marchés restent embryonnaires.

La connaissance des éléments de base sur l'offre et sur la demande est une condition sine qua non de toute ambition, si modeste qu'elle soit, de régulation des marchés et même tout simplement d'accompagnement de leurs évolutions par la production de logements sociaux. Or il faut bien constater qu'en la matière, les éléments d'information dont nous disposons au niveau national, et plus encore ceux qui sont disponibles au niveau des bassins d'habitat, restent généralement pauvres et nettement insuffisants.

Il faut cependant enregistrer qu'une percée dans l'approche territorialisée des marchés de l'habitat a récemment été réalisée sous l'égide de la DGUHC et des analyses pertinentes des profils d'occupation des parcs et des quartiers (sur données FILOCOM³²), permettant de rendre compte des conditions de logement aussi bien des ménages aisés et très aisés que des ménages précarisés ou relevant de la pauvreté monétaire, ont été menées sur le territoire de certaines agglomérations.

La connaissance des besoins est défailante.

Nous avons évoqué plus haut la sous-estimation de la demande par les projections de l'INSEE. Il n'y a en soi rien de scandaleux à ce que des projections, nécessairement fondées sur des hypothèses, s'avèrent inexactes. Mais au

moins doit-on s'attendre à ce que la statistique publique permette, à intervalles réguliers, de recalculer les données en confrontant projection et réalité. Or les données de l'INSEE ne permettent pas de mesurer le nombre de ménages manquant de logements pour une raison simple : le ménage est défini par l'INSEE comme étant composé de l'ensemble des personnes qui occupent le même logement, que ces personnes appartiennent ou non à la même famille, qu'elles soient dans une cohabitation choisie ou subie. Autrement dit, le jour du recensement, il y a par définition le même nombre de ménages que de résidences principales.

Un certain nombre d'informations complémentaires peuvent être obtenues, notamment à partir des enquêtes logement. C'est ainsi qu'un travail effectué par l'INSEE à partir des enquêtes logement a permis d'établir à 973 000 le nombre de personnes hébergées³³, mais ces chiffres, comme tous ceux de l'enquête logement, ne sont pas disponibles au niveau des agglomérations et rendent difficilement compte de ce qui correspond à de l'hébergement contraint³⁴.

Cette carence de données concerne donc à la fois les besoins de logements en général et les besoins plus particuliers des personnes en difficulté. Il faut rappeler à ce sujet que la loi de lutte contre les exclusions de juillet 1998 fait obligation à l'Etat et aux Départements d'établir les plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées à partir d'une évaluation « qualitative et quantitative des besoins ». Le rapport présenté au CNH³⁵ en 2004 sur la mise en œuvre du droit au logement et des dispositifs de la loi de lutte contre les exclusions faisait apparaître que seuls 31 départements avaient pu chiffrer les besoins.

De la même façon nous avons évoqué plus haut les difficultés rencontrées dans la mesure de la demande de logements sociaux. Le nombre de demandeurs de logements sociaux est pourtant l'indicateur qui rend le mieux compte des difficultés de logement.

32 Fichier des logements à l'échelle communale - Données des fichiers fiscaux et fonciers.

33 Anne LAFERRERE « L'hébergement d'après les enquêtes logement » 16 mai 2003 - document préparé pour la Mission d'information sur la pauvreté et l'exclusion sociale en Ile de France.

34 Sur cette question de l'hébergement par des tiers, on se reportera au travail effectué par la Fondation Abbé Pierre dans son rapport annuel 2005.

35 Conseil national de l'habitat.

Le suivi des marchés de ventes est assuré par la profession et de façon partielle.

La vente d'un terrain ou d'un logement et ses conditions font l'objet d'un enregistrement par les services fiscaux et par le notariat. On pourrait donc supposer qu'il y a là, sur ces marchés, une base de données disponible et exploitable. En réalité il n'en est rien car les informations fiscales tardent à être mises à disposition du Ministère de l'Équipement (DAEI³⁶) sous une forme qui permette leur exploitation statistique. En attendant, les sources notariales³⁷ produisent des indices des prix immobiliers dont la définition a été établie par l'INSEE. L'utilisation directe de leurs bases de données à des fins d'observation des marchés locaux reste cependant coûteuse.

D'autres données de suivi proviennent des professions elles-mêmes. Les données le plus fréquemment citées pour le foncier comme pour la promotion neuve sont celles de Nexity, qui a réalisé un volume de 7 700 transactions en 2004 sur un marché d'environ 112 000 logements neufs vendus.

En matière de foncier, le rapport sénatorial déjà cité dénonce le manque de transparence qui résulte des carences d'information : *« Cette opacité ne peut que nourrir, en effet, les phénomènes de spéculation foncière. En l'absence de données publiques sur les niveaux réels auxquels s'effectuent les transactions, les acheteurs ne peuvent pas réellement appréhender la réalité du marché, et ce sont les vendeurs qui "font" le prix du marché, favorisant ainsi sa tendance à la hausse ».*

Pour les transactions dans l'ancien, c'est la FNAIM qui, grâce à son réseau de 8 700 agences gère un observatoire dont le fichier contient 140 000 références par an.

Le suivi des marchés locatifs se développe à la fois par la profession et par l'État.

En matière de location, il n'y a pas d'enregistrement ou de déclaration obligatoire qui permettrait de recenser les informations sur les transactions nouvelles conclues dans

l'année. Par contre la connaissance de ces informations est rendue nécessaire par la législation. L'article 16 de la loi du 6 juillet 1989, modifié par la loi du 13 décembre 2000 (dite « SRU »), mentionne, mais comme une possibilité uniquement, la création d'observatoires de loyers agréés dans les départements ou les agglomérations. Ces observatoires ont pour vocation de fournir les références nécessaires pour la détermination des loyers. Le même article dispose que *« Le Gouvernement dépose tous les deux ans, sur le bureau des assemblées, au cours du deuxième trimestre, un rapport sur l'évolution des loyers. »*

C'est en fait chaque année que le Ministère en charge du logement publie un rapport sur l'évolution des loyers dans le parc privé. Ce rapport utilise pour une part des sources de l'INSEE (notamment les enquêtes trimestrielles « loyers et charges »), des enquêtes réalisées auprès de DDE, et pour une autre part des données issues d'enquêtes réalisées à Paris et dans onze agglomérations de province par l'OLAP³⁸ (observatoire des loyers de l'agglomération parisienne) et d'agences d'urbanisme ou d'ADIL. Ce rapport est très riche mais il ne couvre qu'une partie du territoire national.

Il existe par ailleurs deux observatoires nationaux qui utilisent les données recueillies par les grands réseaux professionnels :

- l'observatoire « SNOUPI » mis en place par l'UNPI,
- l'observatoire national des marchés locatifs de la FNAIM.

Les observatoires locaux se développent.

Un certain nombre de grandes agglomérations, voire de régions, ont développé des observatoires qui contribuent à la connaissance des marchés et permettent d'éclairer les politiques. Ces initiatives sont encore malheureusement très limitées. Elles sont également très diverses : observatoires du foncier, observatoires du logement social, observatoires de la demande de logement, observatoires de l'hébergement, observatoire des loyers, observatoires de l'habitat existant...

36 Direction des Affaires Économiques et Internationales – Ministère de l'Équipement.

37 Chambre interdépartementale des Notaires de Paris sur l'Île de France, MIN-PERVAL sur le reste de l'hexagone.

38 Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne.

Si ces initiatives répondent à la nécessité de mobiliser des données au niveau territorial des marchés, leur dispersion ne permet pas de procéder à des agrégations nationales.

Il faut noter que la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui permet la délégation par l'Etat de la délégation des aides à la pierre aux départements et aux intercommunalités, a également prévu les dispositions suivantes :

« Le programme local de l'habitat comporte un diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement et sur la situation de l'hébergement, analysant les différents segments de l'offre de logements, privés et sociaux, individuels et collectifs, de l'offre d'hébergement, ainsi que l'offre foncière. Le programme local de l'habitat définit les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat sur son territoire. »

L'observation des marchés au niveau local a donc été reconnue comme une nécessité par le législateur. Il reste cependant à donner du contenu et de la cohérence à cette démarche.

L'Etat et l'ANAH³⁹ ont entrepris un travail pour aider les collectivités à développer l'observation des marchés.

La DAEI, la DGUHC⁴⁰ et l'ANAH favorisent la diffusion, sous différentes formes, des analyses fondées sur la base FILOCOM, qui rassemble des données issues des fichiers fiscaux et fonciers et apparaît comme une des sources potentielles les plus intéressantes pour l'analyse des mutations urbaines et des marchés locaux de l'habitat. Cependant les modes de diffusion de ces données, et les règles de « déconfidentialité » qui interdisent une description de strates trop petites, en alourdissent encore la mobilisation à l'échelle locale.

Deux documents importants ont été récemment publiés par l'ANAH.

L'Atlas de l'habitat privé – Fonctions, enjeux, évolutions⁴¹.

Cet atlas utilise des données du recensement de l'INSEE, du fichier FILOCOM (qui utilise des données de la Direction Générale des Impôts) et de l'ANAH (logiciel « OPERA »). Il fournit, à l'échelle des communes, des données sur les évolutions démographiques, la structure du parc, le parc locatif privé et ses caractéristiques, le parc social, l'activité de l'ANAH, le confort du parc de logements occupés par leurs propriétaires... Outre le document papier, l'atlas est également publié sous forme de cd-rom régionaux, contenant les statistiques « brutes », qui peuvent donc être retravaillées pour des études locales. Il faut cependant regretter que pour des raisons de confidentialité de certaines données, ces cd-rom fassent l'objet de restrictions d'usage et ne puissent être communiqués qu'aux DRE, DDE et délégations de l'ANAH.

Le guide : La connaissance des marchés locaux de l'habitat⁴².

Ce document passe en revue l'ensemble des sources d'information statistique disponibles avec leurs limites d'utilisation. C'est donc un guide extrêmement précieux pour la réalisation d'études ou la construction d'un observatoire.

D'autres travaux précurseurs, réalisés par ATEMHA⁴³ pour la DGUHC⁴⁴, montrent la voie de véritables tableaux de bord de l'habitat au niveau des quartiers, identifiant les enjeux de ségrégation spatiale et les conditions d'accès des ménages aux différents segments de parc, en secteur privé comme en secteur social. Ces analyses des relations

39 Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat, que le projet de loi portant Engagement national pour le logement doit transformer en « Agence Nationale de l'Habitat ».

40 Direction Générale de l'Urbanisme, de l'habitat et de la construction – Ministère de l'Équipement et Ministère de l'emploi et de la cohésion sociale.

41 Établi en partenariat avec le Ministère du logement (DAEI et DGUHC).

42 Document établi par Jean-Claude DRIANT et Elodie GOMEZ pour l'Institut d'Urbanisme de Paris et Béatrice HERBERT pour l'ANIL – étude suivie par Yannick MARTIN pour l'ANAH – mai 2005.

43 Atelier d'études des marchés de l'habitat.

44 Direction Général de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Construction.

« habitat/habitants » explicitent les polarisations sociales des quartiers ainsi que des parcs qui les composent. A travers l'examen des emménagements récents, elles rendent compte des effets ségrégatifs des marchés locaux de l'habitat. Les travaux menés par ATEMHA combinent :

- l'analyse territorialisée des profils d'occupation et des effets ségrégatifs des marchés, sur données FILOCOM,
- l'analyse des hiérarchies spatiales des valeurs immobilières, permettant par exemple de décliner un indice spatial des prix sur près de 550 zones élémentaires de la région lyonnaise.

Menés dans l'aire urbaine de Lyon, en Ile-de-France et à Rennes, ces travaux, qui mériteraient un développement sur l'ensemble des bassins d'habitat, apportent des éléments de connaissance essentiels au pilotage des politiques locales de l'habitat en général et à la régulation des marchés en particulier.

1.2.3.2 - Les moyens d'intervention sur les marchés doivent être renforcés au niveau pertinent.

La puissance publique n'est pas démunie d'outils pour permettre la régulation des marchés de l'immobilier.

- **L'urbanisme et les politiques d'aménagement** établissent la constructibilité ou non des terrains, et déterminent donc le nombre de logements pouvant être construits sur un territoire.
- **La politique foncière** permet aux collectivités d'acquérir des terrains, le cas échéant par voie de préemption ou d'expropriation, de constituer des réserves puis de revendre en vue de la production de logements.
- **La fiscalité** est omni-présente autour du logement, et le jeu entre ses différentes assiettes possibles n'est évidemment pas neutre par rapport à l'évolution des prix et des volumes de transaction (selon que l'on choisit de taxer plus ou moins le bâti ou le non-bâti, l'immeuble vide ou occupé, les mutations, les plus-values...).

■ **Les aides au logement**, qui peuvent prendre la forme de subventions ou d'aides fiscales, peuvent faciliter l'accès à un marché cher. Encadrées par des conditions et des contreparties, elles peuvent aussi jouer un rôle stabilisateur.

■ **Le logement social** lui-même, s'il est là pour loger ceux qui ne peuvent accéder au marché, joue également, lorsque sa masse le permet, un rôle de modérateur de l'évolution des loyers du parc privé.

Encore faut-il bien sûr, que ces outils soient mobilisés avec le souci et dans le sens de la régulation des prix car ils peuvent tout autant peser à la hausse qu'à la baisse, au développement de l'offre qu'à son maintien dans des limites étroites. Il faut également réfléchir à l'adaptation de nos outils fiscaux. Le Sénat a constitué un groupe de travail sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement qui a rendu un rapport d'information qui contient des propositions intéressantes sur ces questions⁴⁵, et en particulier :

- des modifications fiscales afin de rendre la rétention moins attractive et de favoriser les ventes en vue de la réalisation de logements
- l'engagement d'une concertation sur l'institution d'un mécanisme permettant de restituer aux communes une part de la plus-value engendrée par le classement d'un terrain en zone constructible.

Il faut également que les outils soient maîtrisés au niveau pertinent. Aujourd'hui une partie des outils sont nationaux et renvoient aux décisions de l'Etat et une autre partie est située au niveau de la commune. L'intercommunalité, qui constitue, hors Ile de France, le niveau le plus proche des marchés locaux, est le parent pauvre des outils de régulation.

⁴⁵ Le groupe de travail était présidé par M. Dominique BRAYE et avait pour rapporteur M. Thierry REPENTIN.

I.2.3.3 - La volonté de réguler les marchés fait défaut.

Facteur d'exclusion, la hausse des prix de l'immobilier arrange cependant beaucoup de monde.

La question des prix du logement est rarement posée comme un problème à traiter, mais plutôt comme une donnée, un élément de contexte auquel les politiques du logement doivent s'adapter. La collectivité est d'autant moins encline à se préoccuper de régulation du marché que la hausse des prix de l'immobilier arrange beaucoup de monde.

- Pour les banquiers qui ont prêté sur de longues durées à des acquéreurs aux limites du surendettement, il est très important que les immeubles continuent à prendre de la valeur.
- Pour les professionnels de l'immobilier, tant que les transactions se font, le prix le plus élevé est le plus intéressant.
- Pour les propriétaires, la hausse de leur patrimoine est une bénédiction, surtout s'ils se sont endettés pour l'acquérir.
- Enfin pour un élu local, si la hausse des prix de l'immobilier met en difficulté une partie de la population, elle est aussi un signe de l'attractivité de la commune ; beaucoup la ressentent comme un satisfecit à la gestion municipale.

Consciemment ou non, les collectivités territoriales et l'Etat ne cessent d'intervenir sur les marchés.

L'absence de volonté de réguler les marchés, résulte souvent de l'idée selon laquelle ils auraient vocation à s'auto-réguler et devraient être laissés libres pour y parvenir. C'est oublier que les marchés du logement ne sont jamais libres. Le non-interventionnisme sur les marchés de l'immobilier n'existe pas car la puissance publique, au niveau national comme au niveau local, ne cesse de prendre des décisions qui les affectent directement et indirectement.

L'impact des décisions de la collectivité locale est évident lorsqu'il s'agit de classer un terrain en zone constructible ou non, d'habitation ou non, de fixer des règles de densité ou de procéder à la viabilisation d'une zone⁴⁶. Il est également très fort lorsqu'il s'agit de créer une desserte de transports en communs ou de réaliser des équipements sportifs ou culturels. Qu'elle le veuille ou non, la collectivité locale ne cesse d'intervenir sur les marchés du logement. C'est également le cas de l'Etat à travers la fiscalité ou certains dispositifs d'aide.

Cette intervention constante de la puissance publique rend l'absence de souci de régulation d'autant plus dangereuse.

L'absence de souci de régulation fait courir le risque de mesures qui, non seulement ne contrarient pas les mouvements du marché, mais les renforcent.

- Au-delà des critiques sur le coût et l'absence de contreparties sociales de l'amortissement dit « de Robien », ce dispositif est suspecté par de nombreux professionnels de contribuer à la hausse. Sans nous prononcer sur ce point, nous regrettons que la décision de mettre en place une telle mesure n'ait fait l'objet d'aucune étude d'impact.
- De même peut-on s'interroger sur l'encouragement donné à l'allongement de la durée des prêts. On peut comprendre le souci de permettre à des ménages modestes d'accéder à la propriété malgré tout dans un contexte de prix élevé, mais une telle mesure ne contribue-t-elle pas elle-même à la hausse ? Il est étonnant qu'on ait pu à la fois affirmer que la baisse des taux d'intérêt était à l'origine de la hausse des prix et prôner l'allongement de la durée des prêts, qui ne pouvait qu'avoir le même effet.
- On doit également s'interroger sur l'évolution récente de la fiscalité des plus-values, qui devrait être un outil privilégié pour peser en faveur de la stabilité des prix.

⁴⁶ Dans le rapport sénatorial du groupe de travail BRAYE / REPENTIN figure un exemple relatif au département de la Savoie : le classement en zone constructible a fait passer le prix au m² de 1 à 53€.

- Enfin il convient de mentionner certaines propositions qui visent à répondre à la hausse des prix de l'immobilier en baissant la fiscalité⁴⁷ : des mesures d'allègement permettraient-elles à l'acheteur de payer moins cher ou serviraient-elles de nouveau carburant à l'inflation ?

Dans le précédent chapitre nous avons évoqué deux études portant sur un éventuel impact inflationniste des aides à la personne. Il est paradoxal que de tels travaux soient menés sur un dispositif extrêmement ciblé, qui vise à solvabiliser des ménages exclus des marchés du logement, tandis que n'est pas évalué l'impact de mesures qui, parce qu'elles visent des catégories beaucoup plus larges, sont bien davantage susceptibles de produire une hausse des prix.

De toute évidence la réflexion des acteurs de l'habitat et des pouvoirs publics n'a pas intégré la nécessité de réguler les prix. On reste sur l'idée que la hausse est une donnée, finalement plutôt signe de bonne santé, et qu'il faut simplement l'accompagner avec des aides de la collectivité pour qu'elle reste compatible avec le logement des ménages modestes.

Or l'absence de régulation conduit les marchés à exclure davantage de ménages, et à le faire dans de telles conditions que la compensation par le logement social et les aides au logement ne peut pas être suffisante. Les outils de la régulation peuvent être complétés mais ils existent, les outils de connaissance qui permettraient d'agir avec pertinence au niveau local sont encore lacunaires mais pourraient être élaborés rapidement. C'est aujourd'hui la prise de conscience de la nécessité d'agir qui fait le plus défaut en matière de régulation des marchés du logement.

47 C'est le cas par exemple du Conseil économique et social régional d'Ile de France – rapport « Chaîne du logement en Ile de France : voies et moyens pour la rendre effective – Bernard LAURENT – avril 2005.

L'exclusion du logement par la ségrégation spatiale

L'exclusion par la ségrégation a des effets différents des deux premiers processus étudiés : l'exclusion par la pauvreté et la vulnérabilité sociale et l'exclusion par le marché. Elle ne conduit pas nécessairement les ménages à ne pas être logés décemment, mais elle provoque leur rejet de certains territoires.

Ce processus, qui s'ajoute aux deux premiers, constitue un handicap supplémentaire pour les ménages pauvres et immigrés qui en sont victimes, renforçant et pérennisant les inégalités sociales. Au-delà des personnes, la ségrégation spatiale va à l'encontre de l'objectif de mixité sociale affiché par les pouvoirs publics, mettant en péril la cohésion même de la société.

1.3.1 - La ségrégation spatiale résiste à la volonté politique de mixité sociale.

C'est l'ensemble de la ville qui est touché par la ségrégation spatiale.

Le développement de l'urbanisation s'est accompagné d'une ségrégation spatiale qui est présente, à des degrés divers et de façon plus ou moins visible, dans toutes les agglomérations. Dans son essai « Le ghetto français », Eric MAURIN⁴⁸ appuie ce constat sur l'exploitation des données INSEE de l'enquête emploi de 2002, qui présentent l'intérêt de fournir une image du profil sociologique des petits voisinages. On constate par exemple que :

- 45,6% des ménages n'ont pas d'étrangers dans leur voisinage, alors que la proportion devrait être de 9,9% si les ménages étrangers étaient répartis de façon aléatoire sur le territoire ;

- 25% des ménages n'ont pas de diplômés de niveau bac + 2 dans leur voisinage, alors que la proportion devrait être de l'ordre de 4,2% ;

Ce phénomène de « séparatisme social », dont Eric MAURIN relève la constance depuis 15 ou 20 ans, ne concerne pas uniquement les populations pauvres : il constate que les « ghettos de riche » sont même plus concentrés que les « ghettos de pauvre ».

La politique de la ville lutte contre ses effets, mais a peu d'impact sur la ségrégation elle-même.

Alors que la ségrégation affecte toute la ville, ce sont les quartiers qui concentrent les populations les plus pauvres, souvent immigrées, qui font l'objet du débat et de l'attention publics. Ceci tient d'abord au fait qu'il s'agit d'une concentration subie, donc de populations victimes de la ségrégation alors que les concentrations de ménages favorisés sont au contraire généralement choisies. A cela s'ajoute le fait que la vie dans un « ghetto de pauvre » est un handicap supplémentaire pour les personnes défavorisées : l'image de leur quartier représente une difficulté lorsqu'ils sont demandeurs d'emploi, la réussite scolaire des enfants y est moins assurée que dans des quartiers dont la majorité de la population est issue de milieux plus favorisés.

Depuis 20 ans la politique de la ville, à travers les différents dispositifs mis en œuvre pour conjuguer l'action de l'Etat, celle des collectivités locales et des autres acteurs, s'efforce à la fois de compenser les handicaps des quartiers les plus en difficulté et de recréer de la cohérence urbaine : plus de 200 agglomérations sont concernées par les 751 zones urbaines sensibles (ZUS). Ces zones se caractérisent notamment par des taux plus

48 Eric MAURIN, « Le ghetto français - Enquête sur le séparatisme social » - La république des idées - Seuil 2004.

élevés de personnes étrangères, d'ouvriers, de chômeurs, de familles monoparentales. Le rapport de l'Observatoire national des ZUS, publié par la DIV⁴⁹ montre que, entre les recensements de 1990 et 1999, le décalage sociologique entre ces zones et le reste de leurs agglomérations a peu évolué.

Les multiples actions qui s'inscrivent dans le cadre de cette politique ont incontestablement des résultats positifs pour les quartiers et les populations qui sont directement concernées, et la loi du 1er août 2003 a fixé des objectifs ambitieux⁵⁰. Il faut cependant constater qu'à ce jour, la ségrégation spatiale résiste à la volonté politique, pourtant largement partagée, du développement d'une ville plus harmonieuse.

1.3.2 - La ségrégation se nourrit des comportements individuels et des carences de l'action publique.

L'aspiration à l'«entre-soi» est la cause profonde de la ségrégation

S'il est légitime d'interpeller les pouvoirs publics sur l'action à mener pour lutter contre la ségrégation, il faut cependant constater que celle-ci ne résulte pas d'une volonté collective et délibérée, mais bien de l'addition des comportements individuels. Les mêmes individus qui, en tant que citoyens, souhaitent une société plus solidaire et moins cloisonnée, privilégient, pour eux-mêmes, un environnement dans lequel ils voisineront avec des catégories sociales proches ou supérieures. Eric MAURIN souligne que ces comportements sont à l'œuvre dans toutes les catégories sociales : *« Ce ne sont pas seulement des ouvriers qui fuient des chômeurs immigrés mais aussi les salariés les plus aisés qui fuient les classes moyennes supérieures, les classes moyennes supérieures qui esquivent les*

professions intermédiaires, les professions intermédiaires qui refusent de se mélanger avec les employés, etc. Bref, en chacun d'entre nous se découvre un complice plus ou moins actif du processus ségrégatif. »

L'ouvrage d'Eric MAURIN a le mérite de montrer qu'il y a derrière ces comportements des raisons objectives : *« La concurrence pour le territoire ne repose pas sur un malentendu, ni sur des fantasmes, mais sur une réalité : l'endroit où j'habite représente bel et bien une ressource et un enjeu décisifs à chaque étape de la vie. La ségrégation et le déficit de mixité sociale contribuent réellement à enfermer encore un peu plus chacun de nous dans un destin écrit à l'avance. »* Il est notamment démontré que les enfants bénéficient de l'environnement sociologique du quartier et de l'école : *« Selon qu'elle vit entourée ou non de familles dont les parents sont sans diplôme, une même famille voit le risque d'échec scolaire de ses enfants varier dans des proportions de 50%. »* Certes la politique de la ville a permis d'accroître les moyens publics sur les quartiers en difficulté, en particulier en matière scolaire, mais l'inégalité des chances reste affectée par le lieu d'habitat.

Les marchés sont le principal vecteur de la ségrégation.

La ségrégation s'appuie principalement sur le jeu des marchés. Les catégories sociales les plus favorisées paient le prix qui les mettra à l'abri de la cohabitation avec des catégories plus modestes. C'est le phénomène de « club », qui contribue à l'inflation des prix du marché : l'acheteur ou le preneur en location accepte de payer son logement plus cher que ce qu'il pourrait payer dans un autre quartier pour un bien équivalent. Ce faisant, il acquitte un « droit d'entrée » qui lui garantit un certain voisinage.

Lorsqu'on examine la répartition des échelles de prix au sein d'une agglomération, il est difficile d'expliquer la hiérarchie constatée autrement que par ce processus. Dans un article publié par Etudes Foncières⁵¹, Olivier MORLET,

49 Direction interministérielle des villes – Rapport 2004 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles.

50 Loi 2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

51 Revue de l'ADEF (association des études foncières) n° 85.

examinant la géographie des prix de vente de l'immobilier au sein de l'Île de France, constate que « *Le marquage social est devenu le premier facteur explicatif du prix du logement* ». Il souligne en effet la très forte corrélation entre le niveau des prix au m² des logements et celui des revenus des habitants : « *Le facteur du revenu des habitants apparaît comme prépondérant dans l'explication des valeurs foncières comparé à celui de l'accessibilité des différentes communes au centre de l'agglomération. C'est ce qui explique que les logements de Neuilly sur Seine soient trois fois plus chers que ceux de Saint-Denis et deux fois plus chers que ceux de Clichy alors que la distance-temps de ces trois communes au centre de Paris est la même.* »

Le déséquilibre de la répartition du logement social accentue les effets de ségrégation.

Destiné à permettre aux ménages pauvres et modestes de se loger lorsque le marché ne le leur permet pas, le logement social est l'outil naturel qui doit permettre de contrer les phénomènes de ségrégation. Cependant, sa répartition très inégale, issue en grande partie des ZUP des décennies 60 et 70, en a fait au contraire un marqueur des quartiers en difficulté. La grande majorité des quartiers qui concentrent des populations pauvres et font l'objet des politiques de renouvellement urbain sont en effet constitués principalement de logements sociaux : 61,3% des logements des ZUS sont des logements sociaux. À l'inverse, leur proportion est faible sinon nulle dans les territoires les plus favorisés.

Cette forte concentration des logements sociaux et leur assimilation aux quartiers en difficulté a souvent conduit à porter un regard biaisé sur la réalité du processus de ségrégation : les populations pauvres se seraient concentrées sur certains quartiers, provoquant le départ des catégories moyennes et favorisées. Partant de cette analyse, il suffirait d'agir sur ces quartiers d'habitat social, en s'efforçant notamment de diversifier leur population. Cette conception a longtemps pesé sur les politiques de mixité sociale, que l'on limitait au seul champ du logement social et des quartiers pauvres. En réalité la ségré-

gation spatiale est un processus d'exclusion qui prend sa source dans les quartiers les plus favorisés pour se répandre sur l'ensemble du territoire des agglomérations.

Le quartier pauvre n'est pas la cause de la ségrégation spatiale, il en est le produit.

On a également parfois mis en cause les politiques d'attribution des logements sociaux, comme si la concentration de populations en difficulté dans les quartiers d'habitat social, que l'on retrouve pourtant partout, résultait d'une volonté délibérée, politique ou administrative. Il est exact qu'un pourcentage élevé de logements sociaux n'est pas, a priori, suffisant pour constituer un « ghetto » puisque le logement social est théoriquement accessible aux 2/3 des ménages⁵². On peut d'ailleurs observer qu'une certaine mixité existait au sein des grands ensembles HLM dans les années qui ont suivi leur construction. Cependant il convient de prendre en compte les raisons objectives qui ont conduit à leur paupérisation dans les années 80 :

- Les évolutions sociologiques ont conduit à un recentrage des attributions de logements sociaux sur des ménages plus pauvres, ainsi que nous l'avons vu au chapitre 1-1.
- La concentration a été aggravée par le fait qu'au sein du patrimoine HLM, ce sont les logements d'avant la réforme de 1977 – ceux des grands ensembles – qui ont gardé les loyers les plus bas, tandis que le parc HLM plus récent, plus cher, était peu accessible aux plus pauvres.

L'éclatement des pouvoirs locaux concourt à la prééminence de l'« entre-soi ».

Si la forte concentration des logements sociaux d'hier est une donnée lourde que la politique de renouvellement urbain ne pourra corriger que sur le long, voire le très long terme, du moins est-il possible d'assurer pour la production d'aujourd'hui, une meilleure répartition. Tel est notamment le sens de l'article 55 de la loi SRU qui fait obligation aux communes urbaines qui ne dispo-

52 Sans prendre en compte les logements intermédiaires de type PLS, qui sont cependant considérés comme du logement social au sens de l'article 55 de la loi SRU.

sent pas de 20% de logements sociaux d'atteindre cet objectif en 20 ans. Cependant il faut constater le poids des réticences et des résistances que la perspective de la construction de logements sociaux suscite parmi les riverains. Ces attitudes sont directement liées à l'aspiration à l'entre-soi évoquée plus haut : crainte de l'arrivée d'une population différente, crainte aussi, avec cette arrivée, d'un effet négatif sur la valeur du patrimoine immobilier.

Les réactions des habitants face à des projets qui touchent à leur cadre de vie sont légitimes, mais il revient aux pouvoirs publics de veiller à ce que le développement d'une démocratie de proximité n'entraîne pas la sur-valorisation des intérêts individuels face aux intérêts collectifs et aux objectifs de l'action publique.

De ce point de vue, notre organisation politico-administrative constitue incontestablement un handicap car le citoyen trouve en face de lui le plus souvent des décideurs qui n'ont pas en charge un territoire suffisamment cohérent pour y inscrire une politique de mixité sociale. Au contraire, du fait du découpage en 36 000 communes, des pouvoirs majeurs en matière d'urbanisme et d'implantation des logements sociaux sont détenus par des maires qui n'ont en réalité en charge que ce qui constitue des sous-territoires à l'intérieur des véritables aires de vie. On peut certes attendre d'un maire qu'il s'efforce d'ouvrir les yeux de ses administrés aux nécessités et aux bienfaits d'une politique d'agglomération solidaire, mais il est difficile de lui faire reproche d'obéir, en fin de compte, à la volonté de ses électeurs. Le « protectionnisme communal », qui freine l'implantation de logements sociaux ou en filtre les attributions, n'est pas autre chose que la traduction politique de l'« entre-soi ».

1.3.3 - La mixité sociale n'a de sens que subordonnée au droit au logement.

Le consensus politique sur la mixité sociale n'est pas exempt d'ambiguïtés.

Les pouvoirs publics ne peuvent pas se résigner à la ségrégation spatiale qui, bien que résultant de la somme des comportements individuels des citoyens, ne dessine pas pour autant une perspective de société conforme aux aspirations collectives. La ségrégation renforce et pérennise les inégalités, elle accentue et rend visible la fracture sociale, elle freine l'intégration des populations immigrées ou issues de l'immigration, elle constitue un terreau propice à la délinquance, voire au développement d'idéologies dangereuses pour la République. Elle est même aujourd'hui reconnue comme un problème économique qui suscite l'attention du Conseil d'analyse économique⁵³. C'est pourquoi il y a un large consensus politique pour affirmer en contre-projet du processus de ségrégation la perspective volontariste de la mixité sociale.

Pour autant, ce consensus cache d'importantes ambiguïtés qui nuisent à la mise en œuvre d'une véritable politique de mixité et sont parfois à l'origine de perversions même du concept.

Les usages négatifs de la mixité sociale ajoutent de l'exclusion à l'exclusion.

La première perversion de la mixité sociale résulte de la vision biaisée du processus de ségrégation que nous avons dénoncée plus haut : elle consiste à rechercher **la mixité dans les seuls quartiers pauvres**. Utilisé ainsi, le concept de mixité devient un facteur d'exclusion supplémentaire. Il permet de s'écarter des critères de priorité dans l'attribution des logements sociaux : au motif d'éviter à des ménages pauvres et/ou immigrés d'être logés dans un « ghetto », on ne les loge pas, ce qui les

53 Rapport « Ségrégation urbaine et intégration sociale » du Conseil d'analyse économique – Jean-Paul FITOUSSI, Eloi LAURENT et Joël MAURICE – Nov 2003..

condamne à rechercher par eux-mêmes une solution qu'ils ne pourront trouver que dans l'habitat privé le plus dégradé, surpeuplé, parfois dangereux, et en versant des loyers prohibitifs à des marchands de sommeil. C'est aussi au nom de cette recherche de la mixité que se trouvent bloqués des projets de restructuration de foyers de travailleurs migrants qui nécessiteraient un desserrement jugé inopportun sur le site sans pour autant être rendu possible ailleurs. C'est encore au nom de la mixité que des immeubles insalubres sont laissés en l'état, faute que la commune concernée accepte que leurs habitants puissent être relogés sur son territoire. Et c'est enfin au nom de ce même principe que l'on démolit des immeubles dans un quartier avant que la production de nouveaux logements sociaux dans le reste de l'agglomération ne soit en mesure de satisfaire à l'ensemble des besoins.

Une deuxième perversion du principe de mixité consiste à vouloir répartir les pauvres à dose homéopathique dans les opérations nouvelles de logement. Si l'on peut faire reproche aux bâtisseurs d'hier d'avoir construit des logements sociaux par groupes de plusieurs centaines et même plusieurs milliers, concentrant dans chaque cage d'escalier le même type de logements destiné au même type de familles, les opérateurs sociaux d'aujourd'hui ne produisent plus que des opérations de taille très modeste, de typologie diversifiée et ils veillent à leur insertion dans le tissu urbain. Cependant ces opérations sont considérées comme encore trop importantes par certains. Au nom de la mixité on réduit encore le nombre de logements prévus, puis on mélange les financements pour diversifier les catégories de revenus des locataires, et enfin on applique la mixité dans l'attribution même des logements. Une telle démarche est d'autant plus contestable qu'elle est appliquée dans des communes qui disposent de peu de logements sociaux.

Le souci de vouloir aller toujours plus loin dans la mixité ne doit pas faire oublier les réalités. Si l'on considère comme pauvres les personnes entrant dans les critères de ressources des logements très sociaux (les « PLAI »), il y a près de 30% de pauvres en France ! Pourra-t-on les loger

en procédant à une répartition homéopathique qui, au demeurant, ne porterait que sur la production nouvelle et les opérations maîtrisées par la collectivité ?

La mixité doit s'appliquer avec réalisme et pragmatisme. L'idéal d'une mixité au sein de chaque cage d'escalier peut se débattre au plan théorique mais il est de toutes façons hors de portée de nos politiques de l'habitat. La stratégie du saupoudrage constitue aujourd'hui un obstacle supplémentaire à la satisfaction des besoins de logement des ménages qui sont les victimes de la ségrégation spatiale. C'est en effet massivement et d'urgence que l'on a besoin de logements sociaux accessibles aux plus pauvres et aux ménages modestes.

Un usage négatif de la mixité : son application à l'intérieur des pensions de famille / maisons relais

Les pensions de famille / maisons-relais sont un exemple des excès de ce qui pourrait être appelé « l'intégrisme de la mixité ». Créées en 1997 à titre expérimental sous le nom de pensions de familles, puis développées depuis 2002 en tant que maisons-relais, ces structures sont destinées à des personnes venant de la grande exclusion pour qui la vie dans un logement ordinaire s'avère inadaptée. Elles permettent de conjuguer l'indépendance d'un logement avec une vie collective. La capacité de ces structures varie de 10 à 25 logements maximum, essentiellement destinés à des personnes seules. Cette petite taille leur permet à l'évidence de s'inscrire dans la mixité sociale d'un quartier. Cependant les ministères du logement et des affaires sociales ont jugé bon d'ajouter un deuxième niveau de mixité, interne à la structure même :

« Nous vous rappelons que ces structures constituent une modalité spécifique de résidences sociales dont la particularité découle essentiellement du profil des populations accueillies. Celles-ci doivent présenter des parcours et des profils suffisamment variés pour dynamiser la vie de l'établissement. Il est donc exclu de retenir des projets sociaux dont l'objet serait d'accueillir telle ou telle catégorie spécifique de population... »⁵⁴

54 Instruction du 11 mars 2003 relative aux maisons-relais – DGAS / DGUHC.

Nous verrons, dans la 2e partie de ce rapport, que cette contrainte est un obstacle à la réalisation des structures destinées aux handicapés psychiques que réclament les associations.

La mixité sociale ne s'oppose pas au droit au logement, elle en découle.

Les dérives dans l'usage du concept de mixité résultent de sa mise en opposition avec le droit au logement. Pourtant, destinée à lutter contre l'une des formes de l'exclusion par le logement, qui est la ségrégation spatiale, la mixité sociale n'a de sens que si elle s'inscrit dans le combat plus large du droit au logement : il s'agit d'assurer à chacun non seulement un logement décent, mais un logement décent sans territoire de relégation.

Oublier de partir du droit au logement pour mener une politique de mixité sociale, c'est non seulement condamner cette politique à l'échec, mais c'est ouvrir la voie à des utilisations négatives qui pervertissent totalement le sens de l'objectif de mixité, le transformant en facteur supplémentaire d'exclusion.

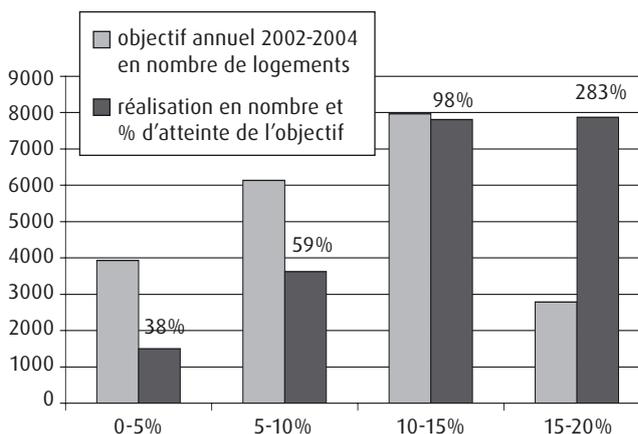
Au contraire, partir du droit au logement suppose de prendre en compte l'ensemble des besoins à satisfaire et de se situer au niveau du territoire sur lequel ils s'expriment. C'est dans ces conditions que la mixité sociale peut et doit être recherchée avec détermination mais réalisme. Elle ne peut pas s'enfermer dans des quotas (même si des indicateurs permettraient d'éclairer la perspective) et elle doit tenir compte de l'existence d'un tissu urbain que l'on ne modifie pas radicalement en quelques années. Combat de long terme, la mixité ne saurait faire oublier que le droit au logement est d'une nécessité absolue et immédiate.

1.3.4 - La mixité sociale exige une volonté politique forte et une organisation territoriale adaptée.

L'Etat doit faire respecter l'article 55 de la loi SRU.

Pour assurer une répartition équilibrée des logements sociaux, l'article 55 de la loi SRU constitue incontestablement un point d'appui. L'obligation qu'il contient permet aux élus locaux confrontés à la pression de riverains de se retrancher derrière la loi. Il faut cependant observer que les objectifs définis par l'article 55 restent fort modestes. Le taux de 20% qu'il fixe pour objectif à 20 ans est, dans l'état actuel des marchés immobiliers de la plupart des grandes agglomérations, bien faible par rapport aux besoins, et ce d'autant plus qu'il intègre les logements intermédiaires de type PLS. Dans ce contexte il n'est pas normal de constater un tel retard dans la réalisation des obligations que l'article 55 fixe aux communes.

Mise en oeuvre de l'article 55 de la loi SRU selon le pourcentage de logements sociaux dans la commune (source DGUHC)



Il est particulièrement regrettable de constater que ce sont les communes qui sont les plus éloignées du taux de 20% qui fournissent l'effort le plus faible. Si, globalement, le

nombre de logements résultant des objectifs cumulés de l'ensemble des communes soumises à obligation, soit environ 20 000 logements, est atteint, c'est en réalité grâce aux communes les plus proches de l'objectif, qui vont au-delà de leur obligation. A l'inverse, les communes qui ont moins de 5% de logements sociaux n'ont réalisé que 38% de l'objectif légal entre 2002 et 2004.

C'est pourquoi, s'il faut saluer les efforts de nombreux maires qui, y compris dans des contextes fonciers difficiles, ont tenu à s'inscrire dans la perspective fixée par la loi, il convient également de ne pas se résigner à l'attitude de ceux qui ont délibérément annoncé qu'ils préféreraient payer la « pénalité » prévue par la loi, plutôt que de mettre en œuvre leur obligation. **L'article L.302-9-1 du CCH donne à l'Etat la possibilité de prononcer la carence de la commune défaillante et de faire directement réaliser les logements sociaux.**

Article L302-9-1 du Code de la Construction et de l'habitation

« Lorsque, dans les communes soumises au prélèvement défini à l'article L. 302-7, au terme de la période triennale échue, les engagements figurant dans le programme local de l'habitat n'ont pas été tenus ou, à défaut de programme local de l'habitat, le nombre de logements locatifs sociaux à réaliser en application du dernier alinéa de l'article L. 302-8 n'a pas été atteint, le préfet informe le maire de la commune de son intention d'engager la procédure de constat de carence. Il lui précise les faits qui motivent l'engagement de la procédure et l'invite à présenter ses observations dans un délai au plus de deux mois.

En tenant compte de l'importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations constatées au cours de la période triennale échue, des difficultés rencontrées le cas échéant par la commune et des projets de logements sociaux en cours de réalisation, le préfet peut, par un arrêté motivé pris après avis du comité régional de l'habitat, prononcer la carence de la commune. Par le même arrêté, il fixe, pour une durée maximale de trois ans à compter du 1er janvier de l'année suivant sa signature, la majoration du prélèvement défini à

l'article L. 302-7. Le taux de la majoration est égal au plus au rapport entre le nombre des logements sociaux non réalisés et l'objectif total de logements fixés dans le programme local de l'habitat ou déterminé par application du dernier alinéa de l'article L. 302-8. Le prélèvement majoré ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune figurant dans le compte administratif établi au titre de l'antépénultième exercice.

L'arrêté préfectoral peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction.

Lorsqu'il a constaté la carence d'une commune en application du présent article, le préfet peut conclure une convention avec un organisme en vue de la construction ou l'acquisition des logements sociaux nécessaires à la réalisation des objectifs fixés dans le programme local de l'habitat ou déterminés en application du premier alinéa de l'article L. 302-8.

La commune contribue au financement de l'opération pour un montant égal à la subvention foncière versée par l'Etat dans le cadre de la convention, sans que cette contribution puisse excéder la limite de 13 000 euros par logement construit ou acquis en Ile-de-France et 5 000 euros par logement sur le reste du territoire. »

La mise en œuvre de politiques de mixité sociale nécessite le renforcement du niveau de l'agglomération.

L'action de l'Etat pour la mixité sociale est essentielle mais trouve vite ses limites : l'Etat peut et doit en fixer le principe, qui relève d'une politique nationale ; il peut, comme il l'a fait avec l'article 55, édicter une règle à minima de répartition de logements sociaux ; il peut financer une partie des surcoûts fonciers. Au-delà, la politique de mixité sociale dépend d'outils qui sont entre les mains des collectivités locales et de leurs groupements : l'urbanisme, les politiques de l'habitat, l'action foncière.

Le bon niveau permettant de conduire une politique de mixité sociale est le niveau qui se situe immédiatement au-dessus des enjeux de concurrence territoriale, c'est celui qui englobe tout le périmètre à l'intérieur duquel s'exercent les processus de ségrégation. Pour l'agglomé-

ration parisienne, seule la Région est située à ce niveau. Pour le reste du territoire, on peut considérer que les intercommunalités sont les plus proches de ce que l'on appelle généralement les bassins d'habitat.

En Ile de France, la Région, qui dispose des mêmes compétences que les autres régions, ne dispose donc d'aucune prérogative dans les domaines qui permettraient de conduire une politique de mixité sociale. Il faut regretter que la création d'un établissement public foncier régional, pourtant souhaitée par le Conseil Régional d'Ile de France, se heurte à la volonté de plusieurs départements.

En province, les EPCI ont connu un développement important et ils ont – au moins pour les communautés urbaines et les communautés d'agglomération – des compétences en matière d'habitat. Ce développement de l'intercommunalité, lorsqu'il rencontre une volonté partagée des élus de promouvoir la mixité sociale, permet l'émergence de politiques cohérentes. Cependant, même lorsque la volonté est partagée, la définition et le pilotage de ces politiques reste soumise à des négociations difficiles et au pouvoir de blocage de chaque commune. Elle est handicapée par le fait que des compétences essentielles restent établies au niveau communal, en particulier en matière d'urbanisme. Les EPCI disposent en outre d'une légitimité encore inférieure aux communes car les élus communautaires, élus de façon indirecte, restent avant tout les élus de leur commune.

Il faut donc souligner que la mise en œuvre de politiques efficaces de lutte contre les ségrégations spatiales pose la question d'un renforcement politique de l'échelon des agglomérations. Ce n'est qu'en s'organisant et en se dotant de prérogatives au niveau où se constituent les ségrégations que la puissance publique se mettra en situation de les combattre.

2

Construire un droit au logement opposable.

L'examen des processus d'exclusion du logement montre qu'il y a des causes profondes, structurelles qui expliquent la situation d'échec que connaît le droit au logement. Aucune de ces causes n'est pourtant insurmontable dès lors que le choix sera fait d'y apporter les réponses appropriées. Encore faut-il pour cela ne pas se contenter d'un renforcement – par ailleurs nécessaire – des outils existants. Au-delà de l'allocation des moyens de la solidarité, les processus d'exclusion posent la question de l'organisation de la responsabilité politique face à l'exigence du droit au logement.

L'exemple de l'Ecosse montre que lorsque cette responsabilité existe, relever le défi du mal-logement est à portée de main et que l'Etat et les collectivités locales peuvent conjuguer leurs efforts dans la clarté et la complémentarité.

La France proclame le droit au logement depuis plus de 20 ans. Il convient désormais, progressivement mais résolument, de donner au mot toute la portée juridique qui en découle. Le Haut Comité propose une stratégie pour conduire à cette opposabilité, condition nécessaire d'un droit au logement effectif.

L'exclusion du logement n'est pas une fatalité : la démarche Ecossaise.

La France et le Royaume-Uni ont en commun une intervention importante de la puissance publique dans les politiques de logement social. Au Royaume-Uni, 22% des logements appartiennent soit aux collectivités locales, soit aux « housing associations », l'équivalent de nos organismes HLM. Les aides personnelles au logement y jouent un rôle également essentiel. Cependant le cadre juridique britannique, différent du notre, a permis l'ouverture d'un véritable droit au logement opposable, qui reste néanmoins limité à des populations prioritaires.

Membre du Royaume-Uni mais autonome sur les politiques du logement, l'Écosse va plus loin : elle a décidé de généraliser ce droit au logement opposable à l'ensemble de la population en 2012. Le Haut Comité suit avec intérêt cette démarche. Grâce à l'Union Sociale pour l'Habitat et à son équivalent Ecossais, la SFHA⁵⁵, une délégation de ses membres a pu rencontrer à Edimbourg, en mai 2005, des représentants du gouvernement, de la ville, des bailleurs sociaux et des associations Ecossaises.

2.1.1 - Le cadre général du droit au logement dans le Royaume-Uni : opposable mais limité à des catégories de population déterminées.

La conception du droit anglo-saxon fait de tout droit proclamé un droit opposable, dont le non-respect peut faire l'objet de recours devant les tribunaux. C'est

probablement pour cette raison que le Parlement du Royaume-Uni s'est, jusqu'à ce jour, abstenu de reconnaître un droit au logement général, contrairement à son homologue français. Il a par contre, dès la loi sur le logement de 1977 (Housing Act), donné aux autorités locales l'obligation de fournir un logement permanent à des catégories de population déterminées. Il s'agit des personnes qui remplissent conjointement les cinq conditions suivantes :

- être **éligibles** à une aide ; ce critère élimine les personnes ne disposant pas d'un titre de séjour ;
- être « **homeless** » ; ce mot est souvent traduit par « sans-abri » qui est beaucoup trop réducteur⁵⁶ ; la notion de « homeless » est en réalité comparable à celle de « mal-logé » telle que nous l'utilisons et qui inclut non seulement l'absence de logement mais aussi les situations d'hébergement, de logement précaire, insalubre ou inadapté ; nous préférons ici utiliser le mot anglais qui renvoie à sa définition juridique ;
- avoir un **besoin prioritaire**, ce qui se définit par l'appartenance à des catégories de population limitativement définies : il s'agit principalement des femmes enceintes, des familles avec enfants et de personnes vulnérables en raison de situations telles que l'âge, le handicap, des menaces de violence⁵⁷ ;
- ne pas s'être mis « intentionnellement » dans une situation de « homeless » ; ceci correspond à un critère de « **bonne foi** » ;
- avoir une **relation avec le territoire** de la collectivité auprès de qui est formulée la demande ; si ce critère peut permettre à une commune de rejeter une demande, c'est cependant sous réserve de pouvoir la

⁵⁵ Scottish Federation of Housing Associations.

⁵⁶ Et « sans-abrisme » pour « homelessness ».

⁵⁷ Nous donnons plus loin la définition Ecossaise.

renvoyer vers une autre, sachant qu'en cas d'absence de lien territorial établi, la commune auprès de qui la demande initiale a été formulée est tenue de la traiter.

Les personnes remplissant ces cinq conditions disposent donc d'un véritable droit opposable. Par contre les personnes « homeless » qui n'entrent pas dans les critères de priorité, ou sont reconnues de mauvaise foi, relèvent uniquement de conseils et d'assistance, la collectivité n'étant pas légalement tenue de leur procurer un logement. Toute décision d'une commune, notamment classant une personne comme non prioritaire ou de mauvaise foi, peut être contestée devant la justice.

Pour ce qui concerne le Royaume-Uni hors Ecosse, la législation de 1977, modifiée une première fois en 1996, a fait l'objet d'un renforcement en 2002⁵⁸. C'est un contexte de difficultés accrues, marqué en particulier par la hausse des prix du marché et un recours de plus en plus important par les communes au logement temporaire des ménages en difficulté dans des « Bed & Breakfasts »⁵⁹, qui a conduit le Parlement du Royaume-Uni à accroître les obligations des collectivités locales. Celles-ci sont désormais tenues de définir une « homelessness strategy » sur 5 ans. Ce plan doit être basé sur une étude des besoins et il fait l'objet d'une évaluation et d'une mise à jour régulière. Il doit définir les mesures de prévention nécessaires et garantir la disponibilité de logements en nombre suffisants pour faire face aux besoins. La loi de 2002 a également élargi les catégories de ménages prioritaires, en particulier en direction des jeunes les plus vulnérables.

Il convient de noter que le Royaume-Uni a également engagé une initiative spécifique en direction des « rough-sleepers », c'est à dire des sans-abri au sens strict, dormant à la rue ou dans des hébergements de nuit. Cette stratégie a permis de faire passer leur nombre de 1850 en 1998 à environ 500 en 2003.

2.1.2 - La démarche suivie depuis 1999 par l'Ecosse : la construction d'un droit opposable pour tous d'ici à 2012.

Bien que faisant partie du Royaume-Uni, l'Ecosse disposait, dès 1987, de sa propre loi sur le logement, votée par le Parlement de Westminster (Housing Scotland Act). En 1999, le renforcement de l'autonomie de l'Ecosse, qui s'est notamment traduit par l'élection de son propre Parlement, a été l'occasion d'engager une nouvelle étape dans la construction du droit au logement.

La nouvelle politique du droit au logement Ecossoise a été élaborée par une « Homelessness Task Force ».

Pour mettre en œuvre ce projet le nouveau Gouvernement Ecossois a tout d'abord mis en place une « Homelessness Task Force »⁶⁰. Celle-ci était présidée par le Ministre de la justice sociale et composée de 13 membres : des représentants de l'administration, des housing associations (SFHA), des associations caritatives, des collectivités locales... Sa mission était ainsi définie :

« Passer en revue les causes et la nature du homelessness en Ecosse ; examiner les pratiques actuelles dans le traitement des situations de homeless ; et faire des recommandations sur la façon dont le homelessness en Ecosse peut être prévenu et, là où il se présente malgré tout, combattu efficacement. »

La Homelessness Task Force a tenu 30 réunions entre Août 1999 et Janvier 2002. Elle a rendu 2 rapports.

Le premier rapport, publié en avril 2000, s'est centré sur les modifications à apporter à la législation. Ses préconisations ont été intégrées dans la Partie 1 de la loi Ecos-

58 Homeless Act 2002.

59 Selon l'association Shelter, 93 000 personnes sont en logement temporaire au Royaume-Uni. Ce chiffre est proche de celui de l'hébergement social français.

60 La Task Force est un groupe de travail chargé de dégager des recommandations. C'est un procédé fréquemment utilisé en Grande Bretagne sur différents sujets.

saise sur le logement de 2001 (Housing Act 2001). Elles portent principalement sur :

- l'obligation pour chaque autorité locale de produire une « Stratégie du homelessness » basée sur une évaluation des besoins,
- l'obligation de fournir information et conseils gratuits à tous les homeless, prioritaires ou non,
- l'obligation de fournir un logement durable aux homeless entrant dans les critères de priorité et de non intentionnalité,
- l'obligation de fournir au moins un logement temporaire aux homeless qui n'entrent pas dans les catégories prioritaires.

Le deuxième rapport, ou rapport final, publié en février 2002, comporte 59 recommandations. 3 de ces recommandations ont un impact législatif et ont été prises en compte dans la Homeless Act votée par le Parlement Ecossais en 2003. Elles portent sur les 3 éléments qui limitaient le droit au logement dans la législation antérieure :

- l'élargissement progressif, puis la suppression en 2012 des critères de priorité :
 - l'extension des critères à de nouveaux publics (avec une première étape dès la loi de 2003 et d'autres étapes qui sont programmées),
 - la suppression de tout critère de priorité à l'horizon 2012;
- la réduction de l'impact du critère d'intentionnalité :
 - l'autorité locale n'est plus tenue par la loi de s'assurer que le homeless ne l'est pas intentionnellement,
 - si le homeless est cependant reconnu comme intentionnel, il a droit à un bail de courte durée et à un accompagnement ;
- la suspension du critère du lien territorial :
 - les dispositions qui permettaient à une commune de renvoyer un ménage vers une autre commune avec laquelle le demandeur a un lien sont suspendues,
 - cependant le Parlement se réserve la possibilité de rétablir ces dispositions si elles entraînaient une pression trop forte sur certains territoires.

Les autres recommandations ne sont pas d'ordre législatif. Elles portent sur :

- l'adaptation des politiques du logement :
Les moyens accordés aux autorités locales devront prendre en compte les besoins évalués par celles-ci ; les dispositifs de caution et de garantie seront développés...
- l'aménagement des aides financières à la personne :
Un certain nombre de dispositions seront réexaminées dans le but d'améliorer la prise en compte des populations les plus fragiles.
- la prévention du homelessness :
Le conseil et l'assistance aux publics « à risque de homelessness » seront développés (ex : jeunes sortant d'un hébergement social, sortants de prison, fins d'hospitalisation en long séjour, militaires rendus à la vie civile, prévention des expulsions...).
- le traitement du homelessness :
Sont définis les principes et le contenu de l'action qui doit être menée sous la direction des autorités locales en matière d'accueil, d'hébergement, de logement, d'accompagnement ainsi que l'articulation de ces interventions avec celles des services qui interviennent en matière de drogue ou pour l'emploi...

La mise en œuvre de cette politique est soutenue et contrôlée par un « Homelessness Monitoring Group ».

La Homelessness Task Force a terminé sa mission avec la remise de son rapport final. Elle a laissé la place à un groupe de suivi, le « Homelessness Monitoring Group », constitué en mai 2002. Celui-ci est présidé par le Ministre des collectivités⁶¹ et composé d'une dizaine de membres qui sont sensiblement les mêmes que ceux de la Task Force. Sa mission est de soutenir et de contrôler la mise en œuvre des recommandations de la Homelessness Task Force. Le Homelessness Monitoring Group a déjà rendu 2 rapports, le premier en janvier 2004 et le second en avril 2005.

61 Minister for communities.

Parallèlement, le Ministère a mis à jour, en mai 2004, le « Code of Guidance on Homelessness ». Ce document, qui a valeur réglementaire, constitue en quelque sorte le guide d'application de la loi. Il prend en compte également les recommandations de la Task Force.

On trouve en particulier dans ce guide une explicitation des critères de priorité qui sont donnés par la loi et que nous reproduisons ci-dessous.

Les critères du « besoin prioritaire » dans la législation Ecossoise.

Ces critères vont être progressivement élargis puis totalement supprimés le 31 décembre 2012. Sont actuellement considérés comme « en besoin prioritaire » :

- les femmes enceintes et les personnes résidant avec elles,
- les personnes avec des enfants à charge,
- toute personne vulnérable en raison de son grand âge, de la maladie mentale, d'un désordre de la personnalité, d'un handicap mental, d'un handicap physique, d'une maladie chronique, d'une fausse couche ou d'un avortement, d'une sortie d'hospitalisation, de prison ou des forces armées britanniques, ou pour d'autres raisons spécifiques,
- les personnes ayant subi un sinistre tel qu'une inondation ou un incendie,
- les jeunes de 16 ou 17 ans,
- les jeunes de 18 à 20 ans en danger (risque d'exploitation sexuelle ou financière ou de dépendance à l'alcool ou à d'autres drogues) et ceux qui ont fait l'objet d'une prise en charge sociale,
- les personnes en danger de mauvais traitements domestiques,
- les personnes qui courent le risque de violence ou sont susceptibles d'être victime de harcèlement, en raison de leur religion, de leur orientation sexuelle, de leur race, de leur couleur, de leur appartenance ethnique ou de leur origine.

On notera que, derrière le principe d'une liste fermée, certaines catégories sont en fait très ouvertes. **La notion de vulnérabilité n'est pas définie par la loi**, elle laisse place à une appréciation au cas par cas et, le cas échéant, à la jurisprudence. Elle vise des situations qui affectent la capacité de la personne à trouver par elle-même un logement ou de le garder (toute personne âgée, ou sortant de prison n'est donc pas automatiquement considérée comme vulnérable).

2-1-3 Les enseignements de la démarche écossaise.

Sans prétendre proposer de transférer à l'identique en France une démarche qui se situe dans un contexte différent, les membres du Haut Comité qui se sont rendus en Ecosse en mai 2005 en ont retenu un certain nombre de points forts qui méritent d'être pris en compte dans la réflexion française sur le droit au logement.

La simplicité du cadre politico-administratif favorise la conduite des politiques.

Le schéma des compétences impliquées en Ecosse dans les politiques de logement et d'action sociale est simple : il y a l'Etat Ecossois d'une part et les 32 communes ou « local authorities » d'autre part⁶². Celles-ci sont l'équivalent de nos intercommunalités en termes de territoire, et celui des intercommunalités et des communes réunies en termes de compétence. Un tel cadre d'organisation est évidemment plus facile à manier que le cadre français qui fait intervenir l'Etat, les régions, les départements, les intercommunalités et les communes...

La création d'une « Task Force » est une démarche de concertation opérationnelle.

La « Task Force » est une démarche de concertation qui a abouti à l'élaboration conjointe d'une politique par le Gouvernement et les représentants des grands

62 Pour 5 millions d'habitants.

acteurs concernés par cette politique. Si l'accord trouvé sur cette politique est remarquable, le fait que toutes les propositions formulées par cette instance aient été reprises, soit au niveau législatif, soit au niveau réglementaire, par le Gouvernement Ecossais, ne l'est pas moins.

La solidarité nationale n'est pas contradictoire avec la responsabilité des autorités locales.

L'adhésion des collectivités locales et des opérateurs à la politique proposée par la Task Force et arrêtée par le Gouvernement est d'autant mieux acquise que les uns et les autres n'ont pas le sentiment d'un désengagement de l'Etat. Celui-ci assume pleinement l'apport des financements nécessaires à la construction des logements sociaux et à la solvabilisation des locataires.

L'approche du droit au logement s'inscrit dans la globalité de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

L'accent est mis par les pouvoirs publics Ecossais sur les causes individuelles du « homelessness ». Ceci conduit à développer une politique articulant logement, santé, action sociale, insertion professionnelle, et permet de mener des actions de prévention.

La démarche du droit au logement en Ecosse se veut respectueuse des personnes.

Une grande attention et un grand respect sont accordés à la personne, qui n'est pas considérée uniquement comme bénéficiaire d'une aide ou d'un accompagnement, mais comme un citoyen titulaire de droits. Ce respect se manifeste notamment par la possibilité laissée aux « homeless » d'exercer, dans certaines limites, le choix de leur logement. Elle relève de la démarche de l'« empowerment », qui vise à rendre les personnes actrices de leur propre vie.

Le droit est justiciable mais la plupart des litiges se règlent de façon amiable.

Alors que, pour les catégories prioritaires, les décisions concernant le droit au logement peuvent faire l'objet de recours juridictionnels depuis de nombreuses années tant en Ecosse que dans le reste du Royaume-Uni, on constate que les procédures engagées sont peu fréquentes. On peut y voir l'effet de la clarté du droit et du bon fonctionnement des voies de recours amiables. Ni le Royaume-Uni, ni l'Ecosse n'ont d'ailleurs jugé nécessaire de se doter d'une juridiction spécialisée sur la question du logement.

Construire le droit au logement opposable en France

Si nous avons souhaité commencer ce rapport en explicitant les processus qui produisent l'exclusion par le logement, c'est que nous pensons qu'ils ne sont pas suffisamment analysés et pris en compte. Devant l'échec du droit au logement, on en reste trop souvent à la surface des choses. On voudrait croire qu'il pourra être atteint simplement par un peu plus de volonté, un effort supplémentaire de l'Etat ou de telle collectivité jugée défaillante..., et du temps ! En réalité nous sommes face à des blocages structurels qui ne pourront être dépassés que si le droit au logement acquiert une véritable force juridique.

C'est pour construire un tel droit opposable que le Haut Comité propose l'élaboration d'une stratégie .

2.2.1 - Tenu en échec par les processus d'exclusion, le droit au logement doit être protégé par une obligation de résultat.

La nature même des processus d'exclusion appelle une action qui porte sur l'ensemble des politiques qui touchent directement ou indirectement au logement, avec à la fois une forte implication de l'Etat et un pilotage territorial.

Cette nécessaire mise en cohérence ne fonctionnera que si le droit au logement est placé, non plus comme un objectif, mais comme une contrainte au cœur des politiques : il s'agit de passer d'une obligation de moyens mal respectée à une obligation de résultat garantie par des voies de recours.

Le droit au logement ne peut pas être atteint en se limitant à des mesures spécifiques destinées aux plus défavorisées.

Les outils spécifiques du logement des défavorisés, définis dans chaque département à travers le PDALPD⁶³, bénéficient à 300 000 ménages chaque année. Ils sont indispensables pour permettre leur accès au logement ou leur maintien dans les lieux. La persistance, voire le développement des situations de mal-logement montrent cependant leurs limites. Celles-ci s'expliquent par la nature même des processus d'exclusion que nous avons analysés.

- Les aides financières du FSL sont des aides ponctuelles, elles ne peuvent pas compenser l'insuffisance des aides personnelles au logement lorsque les barèmes s'écartent du niveau réel des loyers et des charges.
- Les PDALPD n'agissent pas sur la production de logements sociaux⁶⁴. A fortiori, ils sont impuissants face à l'évolution des loyers du parc privé.
- Les PDALPD ne disposent d'aucun outil à opposer à la ségrégation spatiale. Paradoxalement, le concept de mixité est en outre fréquemment utilisé de façon négative, rendant plus difficile encore l'accès au logement de ménages défavorisés.

Les processus d'exclusion vont en réalité au-delà du champ d'intervention des politiques sociales et des politiques du logement, ils englobent toute la politique urbaine à travers son impact sur les marchés et la ségrégation spatiale.

63 Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

64 Sauf éventuellement à la marge, dans le cadre des logements d'insertion.

Le droit au logement pose la question d'un pilotage territorial.

- **L'exclusion par la pauvreté et la vulnérabilité exige, au plan national, que l'effort de solidarité soit ajusté aux évolutions de la pauvreté et, au plan local, que la politique du logement soit articulée avec les autres domaines de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.**

Le développement d'une pauvreté urbaine et jeune a produit une augmentation des besoins et appelle donc à un effort financier de la part de l'Etat. Cet effort passe par des outils qui, pour l'essentiel, existent – aides à la personne et aides à la pierre –, et doivent être ajustés aux besoins. Mais il est également nécessaire de dépasser le seul besoin de solvabilisation pour prendre en compte les besoins d'action sociale et sanitaire qui sont liés à la vulnérabilité. Ceci pose la question d'un pilotage territorial assurant la mise en cohérence de l'ensemble des politiques de lutte contre l'exclusion.

- **L'exclusion par les marchés rend nécessaire leur régulation, celle-ci passe par des mesures nationales et un pilotage à l'échelle territoriale des marchés.**

Le renchérissement des marchés du logement et leurs mouvements déstabilisants accroissent l'appel à la solidarité et nuisent à l'efficacité de la politique sociale du logement. Les outils de connaissance doivent être organisés, nationalement et localement, ceux de la régulation doivent être complétés et renforcés. Au-delà de la nécessaire évaluation de l'impact des mesures nationales, il convient aussi d'organiser la régulation au niveau territorial des marchés.

- **L'exclusion par la ségrégation spatiale ne pourra être combattue que par une autorité politique située au niveau des agglomérations réelles.**

La ségrégation spatiale est un facteur d'exclusion direct, mais aussi indirect dans la mesure où elle constitue un ressort de l'inflation et l'obstacle majeur à la production des logements sociaux. Ce processus

de ségrégation nous conduit également à poser la question de l'organisation de la responsabilité publique car l'éclatement administratif actuel participe de la construction des ségrégations urbaines. Une politique de mixité sociale ne peut être conduite que par une autorité politique située à un niveau territorial permettant de dépasser les logiques protectionnistes.

Le droit au logement nécessite une obligation de résultat.

Le droit au logement est actuellement défini comme un objectif qui renvoie à une obligation de moyens : celle de l'Etat et des départements dans le cadre des PDALPD, celle des communes au titre de l'article 55 de la loi SRU. Ce type d'obligation, même lorsqu'il est effectivement et correctement appliqué, ne peut suffire à le mettre à l'abri des processus d'exclusion. Le droit au logement doit intervenir comme une contrainte pesant sur l'ensemble des politiques qui affectent, directement ou indirectement, la capacité de répondre aux besoins de logement.

Il est par exemple évident que les objectifs de qualité urbaine, s'ils n'intègrent pas le droit au logement, peuvent y faire obstacle : le souci de ne pas densifier la ville, comme celui de ne pas l'étendre, doivent être conciliés avec la nécessité de permettre le logement de tous. De même les mesures réglementaires concernant la qualité et la sécurité de l'habitat, bien qu'elles visent l'intérêt de tous, se retournent contre les plus pauvres si elles se contentent de fixer des interdictions sans être accompagnées des mesures leur permettant de se loger dans le cadre des normes qu'elles définissent. Nous avons vu également qu'une politique de mixité sociale pouvait se retourner contre son objectif même, renforçant l'exclusion qu'elle a pourtant comme objet de combattre.

Il n'est pas davantage admissible que le droit au logement soit l'otage des égoïsmes locaux : s'il est sain que la démocratie participative favorise l'expression des aspirations individuelles, les pouvoirs publics doivent être

en mesure de faire prévaloir l'intérêt collectif. On ne peut en rester à la dénonciation de tel ou tel « mauvais » élu accusé de pratiquer un protectionnisme dont, par ailleurs, ses électeurs lui savent gré. Il y a une logique institutionnelle derrière l'attitude de ces maires et c'est à celle-ci qu'il faut s'attaquer.

Le droit au logement, parce qu'il est légalement reconnu comme fondamental mais surtout parce qu'il est tout simplement vital pour chaque citoyen, ne peut être ni soumis à des arbitrages le mettant en concurrence avec d'autres objectifs des politiques publiques, ni la victime d'égoïsmes locaux encouragés par notre organisation politico-administrative : une obligation de résultat s'impose.

Seule l'opposabilité du droit au logement peut faire appliquer l'obligation de résultat.

Il convient d'être clair sur la notion d'obligation de résultat : la production de logements sociaux est un résultat attendu d'une politique de l'habitat, mais elle n'est que le moyen – l'un des moyens – du droit au logement. C'est pour cette raison que nous disons que l'article 55 de la loi SRU relève de l'obligation de moyens. Celle-ci est nécessaire, elle doit être appliquée, mais elle ne saurait suffire pour atteindre le droit au logement.

Il est très important de bien distinguer les deux niveaux car les moyens mis en œuvre pour parvenir au droit au logement peuvent varier selon le contexte local et les choix faits par les élus. Ceux-ci disposent de plusieurs leviers sur lesquels ils doivent pouvoir agir : le logement social bien sûr mais aussi le parc locatif privé dans le cadre du conventionnement, l'aide à l'accession à la propriété, l'amélioration de l'habitat et toutes les mesures d'urbanisme, d'aménagement ou de politique foncière. Il n'est ni possible, ni souhaitable que l'Etat définisse, sur chaque territoire, le choix des moyens à mettre en œuvre pour assurer le droit au logement. Il est par contre nécessaire qu'il s'assure du résultat, c'est à dire qu'il vérifie que ce droit est, au bout du compte, effectivement appliqué. Il importe pour cela

qu'il organise la responsabilité politique et qu'il ouvre au citoyen des voies de recours à l'encontre de l'autorité défaillante.

Cette voie, proposée par le Haut Comité depuis son 8e rapport, est celle du droit au logement opposable. C'est aussi celle qui est suivie par le Royaume-Uni en faveur de publics prioritaires et que l'Ecosse a entrepris de généraliser. Elle ne consiste en réalité à rien d'autre qu'à donner toute sa portée juridique au mot « droit ».

2.2.2 - L'état du débat sur le droit au logement opposable.

Le droit opposable est soutenu par la « société civile ».

Depuis la publication du 8^e rapport du Haut Comité « Pour un droit au logement opposable », l'idée a fait son chemin parmi les principaux acteurs de l'insertion et du logement.

Le mouvement associatif s'est organisé au sein d'une « plate-forme pour un droit au logement opposable » qui réunit plus de 50 associations. Nous mentionnons ci-dessous les principales fédérations ou associations nationales signataires :

Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS) – Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale (FNARS) – Fédération Nationale des Centres PACT-ARIM – Fédération des Associations de Promotion et d'Insertion par le Logement (FAPIL) – Fédération Habitat et Humanisme – Mouvement ATD ¼ Monde – Médecins du Monde – Fondation Abbé Pierre – Association Emmaüs – Secours Catholique – France Terre d'Asile – Fondation Armée du Salut – Ligue des droits de l'homme – Confédération Générale du Logement (CGL) – Confédération Syndicale des Familles (CSF) – Droit au Logement – Restaurants du Cœur – Solidarité Nouvelle pour le Logement (SNL)...

Le Conseil Economique et Social a adopté en janvier 2004 un avis sur le rapport « Accès au logement, droits et réalités »⁶⁵ qui préconise la mise en place d'un droit au logement opposable :

« Le Conseil Economique et Social constate que depuis vingt ans des textes relatifs aux droits à l'habitat, au logement puis à la ville ont été successivement adoptés. Il convient maintenant de préciser le droit que l'on souhaite mettre en œuvre et se donner les moyens juridiques, financiers et matériels de son application. Le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées avait dans son huitième rapport en 2002 préconisé la mise en œuvre d'un droit au logement opposable. Dans son neuvième rapport public en décembre 2003, les modalités de cette opposabilité sont précisées.

Le Conseil Economique et Social, mesurant la portée de cette avancée, souhaite que cette réflexion soit complétée. Il estime qu'il revient maintenant au législateur de s'emparer de cette question pour en définir le champ et le contenu, en introduisant une obligation de résultat dès lors que le droit au logement est manifestement inappliqué, refusé ou différé. »

L'avis du Conseil Economique et Social a été adopté par 166 voix pour, 16 abstentions et aucune voix contre.

Aux **Assises du logement** du 1er juillet 2004, puis à la **Conférence nationale de lutte contre l'exclusion**, le groupe de travail commun sur le droit au logement, issu du CNH et du CNLE⁶⁶, a adopté de façon unanime un rapport dont la première proposition est de rendre le droit au logement opposable :

« Les groupes souhaitent dès à présent cette opposabilité soit inscrite dans le plan de cohésion sociale et qu'avant la fin de l'année 2004, cette opposabilité apparaisse clairement dans un texte législatif concernant soit la lutte contre l'exclusion, soit la politique de l'habitat. »

Le droit opposable suscite des inquiétudes parmi les élus.

L'idée d'opposabilité progresse aussi parmi les élus ainsi qu'en attestent un certain nombre de prises de positions, certains amendements déposés à l'occasion du débat parlementaire sur la loi de programmation pour la cohésion sociale et, tout récemment, une proposition de loi déposée par Christine BOUTIN et 23 autres députés UMP⁶⁷. Cependant les réticences sont aujourd'hui les plus fortes. Quatre inquiétudes sont le plus souvent exprimées.

➤ **1^{ère} inquiétude des élus : L'opposabilité ne serait pas réalisable avant que l'on ait produit suffisamment de logements sociaux.**

C'est oublier que ce sont précisément les blocages dans la production de logements sociaux qui nécessitent l'opposabilité. Seule cette contrainte permettra d'obtenir que soient prises, sur l'ensemble du territoire, les mesures permettant de produire les logements sociaux nécessaires. Bien sûr il ne s'agit pas de mettre inutilement en difficulté des collectivités en ouvrant dès maintenant la possibilité de recours juridictionnel. Mais si cette possibilité ne peut pas être ouverte aujourd'hui, elle doit par contre être inscrite au plus tôt dans un calendrier irréversible afin que l'obligation produise ses effets.

➤ **2^e inquiétude des élus : Certains craignent de voir leur responsabilité personnelle mise en cause à travers le droit opposable.**

La responsabilisation que nous demandons est d'abord politique : il s'agit de savoir qui est chargé de quoi, et il est normal en démocratie que cette responsabilité politique soit assumée par des élus. La responsabilité juridique qui doit garantir le droit opposable est par contre celle de la collectivité qui aura été désignée comme responsable, et non celle de ses élus.

65 Rapport présenté par Mme Nicole PRUDHOMME au nom de la section du cadre de vie.

66 Conseil national de l'habitat et Conseil national des politiques de lutte contre l'exclusion. Ce groupe de travail avait pour président Jean-Paul ALDUY, sénateur-maire de Perpignan et pour vice-présidents Patrick DOUTRELIGNE, délégué général de la Fondation Abbé Pierre et Yves BAISE, président de la commission logement de la FNARS.

67 Proposition de loi n° 2541, déposée le 28 septembre 2005.

➤ **3e inquiétude des élus : Les intercommunalités manquent de légitimité pour assumer la responsabilité du droit au logement.**

Le Haut Comité est tout à fait conscient de ce que l'opposabilité amène à ré-interroger notre organisation. Il y a une réalité des territoires de vie qui s'est écartée de celle des territoires politico-administratifs et ce décalage est pour beaucoup dans les blocages que nous rencontrons. Si notre organisation conduit à l'impuissance politique, faut-il s'y résigner ou la faire évoluer ? Sans que cela constitue un préalable, le Haut Comité a proposé l'élection des intercommunalités au suffrage universel direct. Le cas de l'agglomération parisienne amène aussi une prise en compte spécifique.

➤ **4e inquiétude des élus : Certains craignent que l'opposabilité permette à l'Etat de se désengager.**

Le Haut Comité est attaché à la solidarité nationale et donc au renforcement de l'implication de l'Etat à travers les aides personnelles et les aides à la pierre. Ainsi que le montre l'exemple Ecossois, cette implication n'est nullement incompatible avec la responsabilisation de collectivités territoriales dans la mise en œuvre du droit au logement.

Le Gouvernement est devant le choix du droit opposable.

Si la perspective d'un droit au logement opposable a suscité l'intérêt au plus haut niveau de l'Etat, au point d'être évoquée publiquement par Jean-Pierre RAFFARIN, Premier Ministre⁶⁸, puis par Marc-Philippe DAUBRESSE et Jean-Louis BORLOO, et même dans l'exposé des motifs du projet de loi portant engagement national pour le logement⁶⁹, les décisions qui permettraient de s'y engager restent à prendre.

S'il est important que soit reconnue, au niveau des principes, la vocation du droit fondamental au logement à prendre un jour toute sa dimension juridique, il reste en effet à savoir quand et comment on entend y parvenir.

Nous savons que l'opposabilité n'arrivera pas « par surcroît », cerise sur le gâteau venant couronner un droit que la poursuite d'une politique menée par les seuls outils traditionnels aura permis d'atteindre. **Le droit au logement est en panne et il le restera tant que l'on n'aura pas installé un bouclier efficace face aux processus d'exclusion que nous avons décrits. L'opposabilité est ce bouclier et il importe de le mettre en place au plus vite.**

Bien sûr il ne s'agit pas non plus de croire que l'on pourrait décréter du jour au lendemain que le droit au logement est opposable. L'opposabilité est un processus de responsabilisation de la puissance publique face à un droit qui nécessite la mise en œuvre de politiques complexes. Sa construction doit être organisée, planifiée et elle doit s'appuyer sur une concertation qui seule permettra de lever les inquiétudes.

C'est à l'ouverture de cette concertation que le Haut Comité invite le Gouvernement, en lui proposant ci-après un cadre de travail pour l'élaboration d'une stratégie française de construction du droit au logement opposable.

2.2.3 - Elaborer une stratégie pour construire un droit au logement opposable.

Quelle que soit la légitimité et la nécessité du droit au logement opposable, nous ne pouvons pas ignorer les difficultés de sa construction. L'inscrire dans la loi n'aurait ni sens ni portée si l'on ne dit pas auprès de qui et selon quelles modalités le citoyen pourra faire recours, et comment s'organisera la nécessaire complémentarité des rôles entre les différents niveaux de la puissance publique. Passer de l'état d'aujourd'hui marqué par l'éclatement des responsabilités et le manque

68 Discours du 4 février 2004.

69 « La réforme des attributions contenue dans l'article 8 de ce projet de loi a pour ambition de renforcer la participation du secteur du logement social à l'exercice d'un droit au logement effectif, dans la perspective d'un droit au logement opposable qui appellera l'implication d'un ensemble plus large d'acteurs. »

de logements abordables à l'état de demain où l'organisation de la responsabilité aura permis la mobilisation des logements nécessaires en faveur des ménages en difficulté, suppose l'élaboration d'une stratégie comportant des étapes.

La dimension du temps ne peut pas être évacuée : il nous faut gérer à la fois l'action immédiate exigée par des situations dramatiques et le temps des concertations et de l'élaboration d'une politique qui devra trouver sa déclinaison sur l'ensemble du territoire.

C'est avec ce souci de concilier urgence et traitement en profondeur que le Haut Comité a élaboré ses propositions.

2.2.3.1 - La stratégie doit être concertée et réaliste, mais porter remède sans attendre aux situations les plus dramatiques.

Dans son 9^e rapport, le Haut Comité indiquait que la mise en place d'un droit au logement opposable nécessitait de réunir trois conditions :

- désigner une autorité politique responsable,
- la doter de l'ensemble des moyens d'agir,
- donner des voies de recours au citoyen.

Chacun de ces points amène des décisions à prendre et le Haut Comité propose que celles-ci fassent l'objet, à l'initiative du Gouvernement et sous son autorité, d'une concertation nationale. Une concertation francilienne devra également être organisée afin d'envisager les adaptations que nécessitera la spécificité de l'agglomération parisienne.

Afin que ces concertations s'engagent avec l'efficacité nécessaire, il conviendra que le Gouvernement ait préalablement annoncé son intention de rendre le droit au logement opposable et proposé une échéance. Cette échéance devra être fixée sans ignorer le temps

nécessaire à l'élaboration des stratégies locales et à la production des logements sociaux, mais aussi en prenant en compte le caractère d'urgence des situations de mal-logement. C'est pourquoi nous proposons également que le calendrier de la construction du droit opposable comprenne des étapes intermédiaires permettant, sans attendre la phase ultime qui verra la généralisation d'un droit opposable pour tous, d'avancer progressivement en partant des situations les plus dramatiques.

L'urgence ne doit pas en effet être opposée à l'action en profondeur, laquelle doit nous permettre d'agir sur les causes même du mal-logement. Les dramatiques incendies de cette année 2005 ont attiré l'attention générale, dans des circonstances terribles, sur des situations qui sont le produit direct des blocages auxquels se heurtent nos politiques du logement : des familles en logement temporaire depuis plus de 10 ans malgré les engagements pris par l'Etat à leur égard, d'autres habitant des immeubles insalubres et dangereux dont la réhabilitation se heurte à l'absence ou à la lenteur des perspectives de relogement dans le parc HLM, d'autres encore vivant à l'hôtel dans des conditions totalement inadaptées à la vie familiale et coûteuses pour la collectivité. Toutes ces situations sont les conséquences des processus d'exclusion que nous avons décrits : elles sont en particulier le produit direct de la ségrégation spatiale et du protectionnisme communal.

Il ne serait pas concevable d'attendre la fin du processus de construction du droit opposable pour y porter remède. Au contraire, cette construction doit intégrer, comme une toute première étape, le traitement de ces cas les plus dramatiques, quitte à ce que l'Etat, garant du droit et seul en responsabilité tant qu'il ne l'a pas déléguée, s'assure la disposition des outils qui lui font aujourd'hui défaut.

2.2.3.2 - Propositions

Proposition n°1 : Inscrire la construction du droit au logement opposable dans un calendrier.

Ce calendrier comportera les 3 phases suivantes. Afin d'aller au plus vite nous avons prévu un recouvrement entre les phases 1 et 2.

1^{ère} phase : construction de la stratégie au niveau national.	D / D+6 mois
a - décision du Gouvernement et mesures d'urgence.	D (démarrage)
<ul style="list-style-type: none">■ Décision du Gouvernement de rendre le droit au logement opposable à une échéance fixée ; annonce d'un calendrier comprenant des obligations de résultat intermédiaires.■ Annonce de mesures d'urgence.	
b - concertation nationale.	D / D+3 mois
<ul style="list-style-type: none">■ Concertation nationale des acteurs sur les modalités ; cette concertation sera complétée par une concertation spécifique à l'Île de France. <p><i>Parallèlement :</i></p> <ul style="list-style-type: none">■ Adoption et mise en œuvre des mesures d'urgence.■ Mise en place au niveau national d'outils de pilotage (observatoire).■ Mise en place d'une équipe nationale d'animation.	
c - élaboration des textes.	D+3 mois / D+6 mois
<ul style="list-style-type: none">■ Vote de la loi, élaboration de la réglementation et des guides d'application. <p><i>Parallèlement :</i></p> <ul style="list-style-type: none">■ Installation d'une instance nationale de suivi et d'évaluation.	
2^e phase : construction de la stratégie au niveau local.	D+4 mois / D+16 mois
d - élaboration des plans locaux.	D+4 mois / D+10 mois
<ul style="list-style-type: none">■ Concertation locale et élaboration par chaque autorité locale responsable d'un plan de mise en œuvre. <p><i>Parallèlement :</i></p> <ul style="list-style-type: none">■ Mise en place des outils locaux de pilotage.■ L'équipe nationale d'animation sera chargée d'apporter son appui aux autorités locales dans la mise en place des outils et l'élaboration du plan.	
e - engagement des plans locaux.	D+10 mois / D+16 mois
<ul style="list-style-type: none">■ Adoption des plans locaux par les instances des autorités locales responsables. <p><i>Parallèlement :</i></p> <ul style="list-style-type: none">■ Contractualisation entre l'Etat et les autorités locales responsables et entre les autorités locales responsables et les autres collectivités concernées par les plans locaux.■ Installation d'une instance de suivi locale.	
f - 1^{ère} obligation de résultat : le droit à un hébergement.	D+12 mois
<ul style="list-style-type: none">■ Au plus tard un an après la décision du Gouvernement d'engager la construction du droit opposable, toute personne en situation d'urgence devra pouvoir accéder, soit à un logement, soit à un hébergement dans des conditions dignes.	

g – engagement des plans locaux.

Cet engagement s'accompagnera de :

- L'ouverture de services chargés de recevoir et orienter les ménages en difficulté de logement.
- La mise en place d'une procédure de recours amiable, appuyée sur une instance locale de médiation.

h- déroulement des plans locaux et obligations de résultat intermédiaire.

- Le déroulement des plans fera l'objet d'un suivi local et national.
- A chaque étape fixée par la loi, l'obligation de résultat devra être étendue aux catégories de personnes qui sont dans les situations les plus critiques, c'est à dire dépourvues de logement ou logées dans des conditions manifestement insuffisantes.

i – dernière étape de l'obligation de résultat : le droit au logement opposable.

D+6 ans

- Généralisation d'un droit opposable pour tous garanti par des voies de recours juridictionnelles.

Proposition n°2 : Mettre en oeuvre des mesures d'urgence.

Face à l'urgence de certaines situations il n'est pas possible d'attendre l'élaboration de la stratégie nationale et sa déclinaison territoriale pour agir. Des dispositions existent depuis très longtemps pour faire face à des situations d'urgence et il convient de les utiliser. C'est le cas par exemple de la réquisition dont nous proposons ci-après la simplification, ou encore de l'article L.302-9-1 du CCH qui permet au préfet de conclure directement une convention avec un organisme en vue de la construction de logements sociaux en cas de carence d'une commune dans la mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU. Le gouvernement a en outre introduit un certain nombre de mesures nouvelles dans le projet de loi « Engagement national pour le logement ».

Les mesures complémentaires que nous proposons ci-après ne constituent pas en elles-mêmes un plan d'urgence mais des outils nécessaires à sa réalisation. Elles visent à permettre d'appliquer l'obligation de résultat au traitement des cas les plus critiques.

L'obligation de résultat justifie le cas échéant le recours à des moyens extraordinaires. Elle justifie également, en l'attente d'une délégation de responsabilité et en cas de défaillance d'une collectivité locale, que l'Etat se donne les moyens d'être pleinement en mesure d'agir. Cependant les outils présentés ci-dessous ont vocation soit à être transférés aux autorités locales, soit à être mis à leur disposition dès lors qu'elles auront été désignées comme responsables de la mise en œuvre du droit au logement.

► **Dans les opérations de démolition-reconstruction, attendre la livraison des logements reconstruits pour engager le relogement des occupants des logements à démolir.**

La loi du 1^{er} août 2003 prévoit la démolition de 200 000 logements, intégralement compensée par la production de 200 000 nouveaux logements locatifs sociaux.

Dans la pratique, l'objectif de démolition entraîne, dès la décision prise et même parfois avant, l'arrêt de toute attribution de logements dans les immeubles concernés. La décision de démolition est suivie, très rapidement, par un travail d'accompagnement auprès des locataires visant à leur faire constituer des demandes de relogement. Il en résulte que, même lorsque la démolition ne précède pas la livraison des logements produits en compensation, le processus de fermeture des logements à démolir est engagé bien avant. Il entraîne une réduction de l'offre et génère une demande qui, dans un contexte de pénurie, s'ajoute à la demande courante et bénéficie d'un traitement prioritaire, accroissant donc les difficultés d'accès au logement des autres ménages.

C'est pourquoi le Haut Comité préconise de n'engager le processus de relogement qu'à partir de la livraison des logements produits en compensation.

► **Créer un organisme opérationnel à la disposition du Ministre en charge du logement.**

L'Etat doit être en mesure d'agir par lui-même pour mettre en œuvre le droit au logement lorsqu'il y a défaillance, que celle-ci résulte d'un manque de volonté des collectivités locales, d'un manque de disponibilité des opérateurs, ou de toute autre raison. L'intervention de cet organisme se ferait soit à la demande des collectivités locales, soit malgré elles en cas de carence avérée, qu'il s'agisse du traitement de situations dangereuses ou du non-respect de l'article 55 de la loi SRU. Cet organisme aurait les caractéristiques suivantes :

- un organisme public présidé par le Ministre en charge du logement,
- compétent sur l'ensemble du territoire national,
- apte à mener toutes opérations de production de logements sociaux, structures d'hébergement, lo-

gements provisoires, et aires d'accueil pour gens du voyage ; gestion locative et de logements réquisitionnés ; accompagnement social,

- pouvant sous-traiter le cas échéant tout ou partie d'une mission à des bailleurs sociaux ou des associations.

► **Simplifier la procédure de réquisition.**

Le préfet dispose actuellement de deux procédures de réquisition : celle de l'ordonnance de 1945 et celle de la loi de 1998. Cette dernière a l'avantage de faire intervenir entre le propriétaire et le bénéficiaire de la réquisition un « attributaire » (Etat, collectivité territoriale, bailleur social ou organisme agréé) et de permettre l'amortissement de travaux. Elle contient cependant un certain nombre de restrictions qui ont empêché son utilisation. Il conviendrait d'unifier les deux procédures sur la base de la loi de 1998 en intégrant les dispositions de l'ordonnance de 1945 sur :

- la définition des locaux réquisitionnables (plus large)
- les délais de la procédure (plus rapide).

► **Créer une procédure d'urgence sociale concernant, de façon systématique, toute création ou extension de structure d'hébergement, 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 en procédure de référé.

► **Créer un droit de substitution pour maintenir dans les lieux jusqu'au relogement les locataires dont le bail est résilié.**

Il n'est pas toujours possible d'éviter les jugements d'expulsion, en particulier dans un contexte de loyers élevés. Cependant la mise en œuvre du jugement d'expulsion sans relogement n'est pas admissible pour des locataires de bonne foi. Chargées de ce relogement, les préfectures se heurtent à la difficulté de trouver un relogement mieux adapté dans des délais courts. De son côté le propriétaire qui veut être indemnisé est conduit à demander le concours de la force publique au préfet, seul le refus de ce concours autorisant un recours en indemnité auprès de l'Etat. Il s'agit là d'une procédure qui n'est satisfaisante ni pour le locataire, ni pour le propriétaire, ni pour l'Etat.

C'est pourquoi le Haut Comité a proposé de donner à la collectivité responsable du droit au logement un droit de substitution au locataire défaillant. En l'attente de désignation des autorités responsables, nous proposons que ce droit soit exercé par le préfet. Ceci lui permettrait de reprendre à son compte, pour une durée limitée, le bail dont la résiliation a été prononcée par le tribunal. L'ancien locataire pourrait ainsi être maintenu dans les lieux pendant le temps nécessaire à la recherche d'un relogement adapté.

► **Créer une commission unique d'examen des candidatures prioritaires au niveau de chaque agglomération.**

La commission unique remplacerait les accords collectifs sur le territoire concerné. A l'instar de ce qui est déjà pratiqué sur certaines villes ou agglomérations, elle :

- rassemblerait les représentants de l'Etat, de l'EPCI⁷⁰, des communes, des bailleurs et des associations participant au dispositif d'hébergement,
- recevrait le signalement de toute libération de logement social,

70 Etablissement public de coopération intercommunale.

- pour chacun de ces logements, proposerait les candidatures dans le respect des critères légaux de priorité et avec le souci d'une juste répartition entre les différents territoires et les différents bailleurs.

L'intervention de cette commission se situerait en amont des commissions d'attribution propres à chaque organisme, qui resteraient en charge de prononcer l'admission. La présidence de la commission unique serait assurée par le Préfet ou son représentant, puis transférée à l'autorité responsable du droit au logement. Dans le cas de l'Île de France, la mise en place de telles commissions serait complétée par celle d'une instance régionale de régulation chargée de veiller à ce que toute candidature prioritaire soit effectivement prise en compte sur un territoire.

- ▶ **Affecter à la préfecture de région d'Île de France la moitié du contingent de chaque préfecture de département.**

Cette mesure serait destinée à permettre le traitement d'opérations de relogement à caractère régional, qui est aujourd'hui quasiment impossible.

Proposition n° 3 : Soumettre à la concertation nationale les modalités de mise en œuvre du droit au logement opposable.

Nous listons ci-après un certain nombre de questions fondamentales qui doivent être traitées dans la concertation nationale et faire ensuite l'objet d'une décision dans la loi établissant l'opposabilité du droit au logement. Nous donnons également l'état de la réflexion du Haut Comité, non pour fermer le débat, mais pour le nourrir.

❑ Quelle autorité politique doit assumer la responsabilité de la mise en œuvre locale du droit au logement ?

Le droit au logement suppose que le citoyen trouve en face de lui une autorité politique chargée de répondre de sa mise en œuvre. Le Haut Comité estime que l'Etat n'est pas en mesure d'assumer cette responsabilité locale qui est directement liée au pilotage des politiques qui permettent de réguler les marchés locaux et de produire du logement social.

Le Haut Comité considère que la responsabilité doit être positionnée au niveau le plus proche des bassins d'habitat. En province, ceci désigne les EPCI. En Ile de France, seule la Région est située au niveau pertinent.

❑ Quel est le contenu de la responsabilité de l'Etat ?

L'autorité locale désignée comme responsable doit être garantie que l'Etat assumera ses propres responsabilités, telles qu'elles découlent de la solidarité nationale. Le Haut Comité préconise que cet engagement porte sur les points suivants.

- Les aides à la personne : leur barème doit être indexé.
- Les aides à la pierre : elles doivent être décontingentées.
- Le soutien en ingénierie : l'Etat doit constituer une équipe d'experts chargés d'aider les autorités locales à élaborer leur stratégie et à se doter des outils de suivi.

❑ Quels ajustements doivent être opérés sur les compétences des collectivités territoriales ?

L'autorité responsable à l'égard des citoyens doit pouvoir disposer des compétences nécessaires. Le Haut Comité s'est prononcé en faveur de l'élection directe des EPCI. Il convient également d'examiner la répartition des compétences entre communes et EPCI et de prendre en compte la spécificité de l'agglomération parisienne, qui, en l'absence de structure d'agglomération, justifierait le transfert de certaines compétences au niveau de la région.

❑ Quelles prérogatives faut-il transférer à l'autorité locale responsable ou créer en sa faveur ?

Le Haut Comité préconise que l'autorité responsable dispose de l'ensemble des pouvoirs actuellement éclatés entre l'Etat et différents niveaux de collectivité en matière de réquisition et d'attribution des logements sociaux. Le Haut Comité a également proposé de créer un droit de substitution permettant à l'autorité responsable, en cas de jugement d'expulsion, de se porter locataire pour permettre le maintien dans les lieux de l'occupant pendant le temps nécessaire à son relogement. Il convient également de positionner au niveau de l'autorité responsable le conventionnement avec les bailleurs privés.

❑ Quels outils fiscaux doivent être adaptés ou créés pour permettre la régulation des marchés et le financement de la politique de mixité sociale ?

Le Haut Comité a proposé que les droits de mutation soient affectés à l'autorité responsable du droit au logement, avec possibilité d'instaurer un barème progressif pour financer la mixité sociale.

❑ Comment doit être traité l'hébergement d'urgence⁷¹ ?

Le Haut Comité propose de confier l'hébergement d'urgence aux autorités responsables du droit au logement

⁷¹ Le Haut Comité utilise l'expression dans son acception la plus large, désignant l'ensemble du dispositif qui fait l'objet des SAHI (Schémas de l'accueil de l'hébergement et de l'insertion).

afin de garantir la cohérence des interventions et de garantir que l'hébergement constitue bien une étape, la plus courte possible. Se pose cependant la question des demandeurs d'asile et des réfugiés qui relèvent d'une répartition nationale qui doit être faite par l'Etat.

❑ **Comment les litiges territoriaux doivent-ils être arbitrés ?**

Sauf à décider que l'autorité locale responsable prend en charge toute demande qui s'exprime auprès d'elle, il se pose la question des critères en fonction desquels une collectivité pourra renvoyer un demandeur vers une autre. Si la désignation d'une autorité responsable au niveau des bassins d'habitat doit permettre de réduire ce type de litige, elle ne les évitera pas totalement et il convient donc de fixer des règles et de mettre en place des procédures d'arbitrages.

❑ **Comment faut-il traiter les ménages qui créent eux-mêmes leur situation de mal-logés ?**

Le droit au logement n'exclut pas le respect des obligations qui découlent notamment de la signature d'un bail mais il faut observer que la majorité des jugements d'expulsion concernent des personnes qui éprouvent de réelles difficultés : leur bonne foi doit être présumée et le droit au logement doit conduire à les aider, soit pour se maintenir, soit pour être relogés. Certains cependant sont cause de leur situation par leur comportement (refus de respecter le paiement du loyer, troubles de voisinage, départ volontaire d'un logement, etc.). Si le Haut Comité considère qu'une personne qui crée elle-même sa situation de mal-logée ne doit pas pouvoir se prévaloir du droit au logement, il convient cependant de lui garantir un hébergement provisoire et une offre de soutien social pour permettre de dépasser les difficultés rencontrées.

❑ **Quelles sont les étapes intermédiaires qui doivent jalonner la construction du droit au logement opposable ?**

Si l'opposabilité du droit au logement pour tous doit venir clore un processus développé sur plusieurs années, pre-

nant en compte le temps nécessaire à l'élaboration des stratégies et à la construction des logements, il est indispensable que la démarche engagée se traduise, bien avant cette échéance ultime, par une amélioration sensible de la situation des personnes les plus exposées à l'exclusion du logement. C'est pourquoi nous proposons que des étapes soient fixées au plan national, avec obligation de résultat. Ces étapes pourraient concerner :

- La mise en place d'un droit à l'hébergement : ceci signifierait qu'aucun demandeur d'hébergement ne pourrait rester sans offre adaptée. Cette étape, qui relève de l'assistance à personne en danger, devrait intervenir au plus tard un an après le démarrage du processus.
- L'ouverture de voies de recours du droit au logement progressivement élargie en commençant par les personnes dont les conditions de logement ou d'hébergement sont les moins tolérables.

2ème Partie :

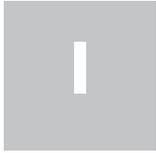
Loger les personnes atteintes de troubles psychiques.

La problématique de la santé mentale a des liens forts avec celle de l'exclusion du logement. Le trouble psychique constitue en effet l'un des éléments de vulnérabilité que nous avons identifiés au 1er chapitre, c'est à dire un facteur qui expose à un risque accru de mal-logement. Il entretient en particulier une relation étroite avec la grande exclusion.

Soignants, familles, bailleurs sociaux, acteurs de l'insertion, tous expriment leur désarroi. Que faire pour que la souffrance liée à un trouble psychique ne soit pas aggravée par la perte du logement ? Comment agir pour que des personnes malades soient acceptées par leur voisinage ? Comment mettre en œuvre le traitement à

domicile, qui est la solution adaptée à la grande majorité des malades, lorsqu'il n'y a pas de domicile ? Comment orienter vers le soin des malades qui ne se reconnaissent pas comme tels ?

De nombreuses initiatives partenariales se sont développées au plan local et les pouvoirs publics sont bien conscients de la diversité des besoins induits par la souffrance psychique et la maladie mentale : le nouveau plan de santé mentale, en consacrant un chapitre au logement, traduit la volonté d'agir dans le cadre d'une politique globale. Le Haut Comité a souhaité éclairer de sa réflexion les actions à mener.



Le lien entre trouble psychique et exclusion fonctionne dans les deux sens.

« La question du rapport entre l'état psychique des personnes en situation d'exclusion et de précarité et l'exclusion et la précarité se pose indubitablement. Le lien de causalité est évident, mais la nature et la combinatoire des processus à l'œuvre dans la survenue des troubles mentaux chez les exclus et les précaires est d'une grande complexité. »

(Rapport « PARQUET ») ⁷²

« [...] s'il n'est pas établi que les difficultés sociales produisent systématiquement des problèmes de santé mentale, il est largement démontré cependant que leur présence rend la guérison beaucoup plus improbable, une fois que ces problèmes sont constitués. Enfin la présence d'un trouble psychiatrique grave et durable peut entraver considérablement l'intégration sociale d'un individu, même si une prise en charge adéquate, médicale et sociale, permet parfois d'en éviter la marginalisation. »

(Rapport « CLERY-MELIN ») ⁷³

⁷² Rapport « Souffrance psychique et exclusion sociale » remis à Mme Dominique VERSINI, Secrétaire d'Etat à la lutte contre la précarité et l'exclusion, par le professeur Philippe-Jean PARQUET, septembre 2003.

⁷³ Rapport « Plan d'actions pour le développement de la psychiatrie et la promotion de la santé mentale » remis à M. François MATTEI, Ministre de la Santé, par Philippe CLERY-MELIN, Viviane KOVESS et Jean-Charles PASCAL, septembre 2003.

La prégnance des troubles psychiques est forte parmi les exclus du logement.

La maladie mentale et les troubles psychiques sont devenus l'une des questions majeures posées par les acteurs de la lutte contre l'exclusion. Face aux situations qu'ils provoquent, chacun des acteurs de l'insertion se sent fréquemment dépassé.

Une enquête menée par la FAPIL⁷⁴ début 2004 auprès de 32 associations adhérentes a ainsi révélé que 29 d'entre elles (soit 90 %) étaient en contact avec des personnes en souffrance psychique. La plupart des CHRS sont confrontés à l'accueil d'une population qui leur pose problème dans la mesure où elle nécessite une prise en charge adaptée. Certains hésitent, lorsqu'ils identifient des troubles psychiques chez une personne qui demande un hébergement, à accueillir quelqu'un qui nécessite la mobilisation de savoir-faire dont l'institution ne dispose pas et pour qui l'accès au logement autonome posera des difficultés particulières.

Les bailleurs sociaux soulignent également les difficultés rencontrées avec des locataires qui souffrent de pathologies psychiques. Celles-ci peuvent affecter l'hygiène ou la relation au voisinage, mais elles ont également des conséquences sur la capacité de la personne à payer régulièrement son loyer. Dans les foyers de travailleurs migrants, on note l'importance des troubles psychiques parmi les résidents âgés.

Du côté médical, on relève la difficulté à faire sortir d'hospitalisation des malades qui sont suffisamment autonomes pour être traités à domicile, en tous cas en étant logés dans des conditions appropriées. Les personnes hospitalisées depuis plus d'un an sont au nombre de 13 000, ce qui représente 26% de l'ensemble des lits⁷⁵. Les CMP⁷⁶ buttent sur le manque de structures adaptées pour accueillir les malades qu'ils prennent en charge et ne relèvent pas, ou plus, d'une hospitalisation. Ils sont démunis face à une population dont les difficultés de logement sont un handicap pour le maintien du lien et du soin.

Enfin il faut mentionner la souffrance des familles, souvent contraintes de garder chez elles des enfants adultes alors que le soutien qu'elles leur apportent serait à la fois plus facile à assumer et plus efficace s'il pouvait s'accompagner d'une certaine distanciation.

Cette prégnance interroge à la fois le dispositif médical et le dispositif médico-social

Si le lien entre troubles psychiques et exclusion du logement n'est pas nouveau, son émergence croissante dans les préoccupations exprimées par les différents acteurs de l'insertion par le logement nous interpelle. Faute de données objectives permettant de mesurer des évolutions, on est conduit à s'interroger : y a-t-il une progression réelle des problèmes de santé mentale parmi les mal-logés, ou s'agit-il d'une progression du ressenti, d'une plus grande conscience de la prégnance du trouble psychique qui serait liée à une meilleure identification, au développement du professionnalisme dans le traitement de l'insertion ?

Le travail d'insertion qui est mené auprès des grands exclus contribue de toute évidence à poser la question de la prégnance des troubles psychiques : tant que l'on se contentait soit de ne pas prendre en charge ce public, soit de le faire par un ramassage policier et un hébergement d'office de nuit à Nanterre, cette population n'était pas vraiment connue, et surtout aucun projet n'était envisagé la concernant. Avec le développement des maraudes de nuit, des accueils de jour, de centres d'hébergement plus dignes et plus respectueux, la perspective de réinsertion sociale émerge. De nombreux exemples témoignent que c'est possible, même s'il faut pour cela adapter les réponses et accepter que l'insertion ne réponde pas à un modèle unique. Mais alors, la prégnance des troubles psychiques apparaît comme l'obstacle majeur pour cette population.

On peut également souligner que l'évolution sociétale produit davantage d'anxiété et de souffrance psychique au sein de la population. « *La plupart des études épi-*

74 Fédération des associations de promotion et d'insertion par le logement.

75 Chiffres figurant dans le Plan Psychiatrie et Santé Mentale.

76 Centres Médico-Psychologiques.

démiologiques ont évalué la prévalence sur un an des troubles mentaux à 15%, et ceci qu'il s'agisse d'enfants, d'adolescents, d'adultes ou de personnes âgées »⁷⁷. On note ainsi qu'en 2000, près d'un quart de la population relevant du régime général de la Sécurité Sociale a bénéficié d'un médicament psychotrope⁷⁸. Le Plan Psychiatrie et Santé mentale relève :

« L'accroissement de la demande faite aux acteurs de la santé mentale et de la psychiatrie, qui s'observe depuis plusieurs années, s'explique à la fois par une prévalence élevée des troubles, par l'impact des conditions socio-économiques et par un " un changement global de la représentation du psychiatre et de la psychiatrie dans et par l'ensemble du corps social, qui amplifie la reconnaissance du fait mental"⁷⁹ »

Ce constat ne touche pas uniquement les catégories de population les plus pauvres mais le développement de la précarité économique et sociale est évidemment l'un des éléments du contexte : les troubles psychiques ne sont pas uniquement cause des difficultés de logement, ils en sont parfois également la conséquence. Auditionné par le Haut Comité, le docteur Daniel ZAGURY, responsable du CMP du Bois de Bondy, note qu'au cours des vingt dernières années, la clientèle du centre s'est à la fois appauvrie et fortement accrue.

On met souvent également en cause les évolutions de la psychiatrie, qui ont conduit à la fermeture massive de lits d'hôpitaux. Il est vrai que l'hospitalisation cumulait la fonction de soins et la fonction « asilaire », elle fournissait un hébergement. Cependant la « déshospitalisation » correspond à un mouvement logique et souhaitable dès lors que l'évolution des traitements a rendu possible le développement du soin à domicile. Elle a été pensée en complémentarité avec le développement de la sectorisation, qui visait précisément à adapter notre dispositif

médical afin d'assurer une prise en charge des malades dans la ville. Le docteur ZAGURY note que, à leur sortie des hôpitaux, les malades sans logement sont orientés vers le SAMU social ou les structures adaptées. Ceux qui se retrouvent à la rue sont ceux qui ont rejeté le dispositif proposé : « Ils refusent les solutions offertes pour diverses raisons, principalement parce qu'ils veulent échapper au statut de malade mental ».

Ce n'est pas la sortie en elle-même qui doit être mise en cause, mais la façon dont notre société s'organise pour permettre la prise en charge globale de personnes dont la maladie constitue un handicap.

Tous les troubles psychiques exposent au risque d'exclusion du logement.

Après le rapport « Psychiatrie et Grande exclusion » du docteur PATRIS en 1996⁸⁰, le rapport « Souffrance psychique et exclusion sociale » du docteur PARQUET en septembre 2003⁸¹ a attiré l'attention sur le lien conduisant des troubles psychiques à l'exclusion sociale. Le professeur PARQUET relève une « surreprésentation des problématiques psycho-affectives et des troubles mentaux parmi les exclus » et il note que ces troubles recouvrent la presque totalité de la nosographie.

Auditionnée par le Haut Comité, le docteur Sylvie ZUCCA, qui intervient auprès des personnes prises en charge par le Samu Social de Paris, confirme cette présence de l'ensemble des pathologies parmi les personnes à la rue et le lien qui peut être fait entre la maladie et leur situation de sans-abri.

- Les psychoses : le docteur Zucca cite le cas d'une personne qui a un logement mais ne veut pas y retourner parce qu'elle est convaincue que ses voisins l'épient, qu'ils veulent lui « faire la peau ».

77 Rapport remis au Ministre de la Santé par Philippe Cléry-Melin / Viviane KOVESS / Jean-Charles PASCAL – Plan d'actions pour le développement de la psychiatrie et la promotion de la santé mentale – 15 septembre 2003.

78 Plan Psychiatrie et Santé mentale 2005 – 2008.

79 Le livre blanc de la psychiatrie (cité par le Plan Psychiatrie et Santé mentale).

80 Rapport du Groupe de Travail « Psychiatrie et grande exclusion » (dirigé par Cyril ROGER-LACAN puis Catherine PATRIS) Remis à Xavier EMMANUELLI, secrétaire d'Etat à l'action humanitaire d'urgence – juin 1996.

81 Déjà cité.

- Les névroses : on découvre régulièrement des personnes atteintes de névroses obsessionnelles vivant chez elles au milieu d'immondices et de tas de journaux dont aucun n'a jamais pu être jeté, car l'angoisse les empêche d'effectuer un tri.
- Les graves dépressions, notamment les mélancolies peuvent également amener les personnes vers un lent délabrement, sans appel à l'aide, elles entraînent la personne vers « une mort à petit feu ».

A côté des situations pathologiques dûment répertoriées et diagnostiquées, le trouble psychique renvoie également à des situations diverses que l'on regroupe sous la dénomination de « souffrance psychique » et qui ont également un impact important.

« La souffrance psychique est un concept qui a été individualisé pour rassembler les dysfonctionnements psycho-affectifs rencontrés mais qui n'entrent pas dans le cadre de troubles mentaux caractérisés. Il ne s'agit pas d'un trouble mental à proprement parler. La souffrance psychique survient lorsque les mécanismes d'adaptation et de défense du sujet sont dépassés, lorsque les habiletés sont mises à mal. »

Le rapport PARQUET, qui donne cette définition de la souffrance psychique, insiste sur les invalidations sociales qu'elle produit :

« [...]

- *perte diversifiée de la palette des conduites adaptatives ;*
- *incapacité à se projeter dans l'avenir ;*
- *incapacité à utiliser les compétences antérieurement acquises ;*
- *inscription dans le temps de l'instant ;*
- *incapacité d'utiliser les liens sociaux antérieurement construits ;*
- *incapacité de nouer de nouvelles relations affectives et sociales stables et diversifiées ;*
- *solitude affective, sociale et relationnelle. »*

Toutes ces invalidations pèsent sur la capacité à s'insérer et plus particulièrement à se loger.

La vie à la rue a un impact lourd sur la santé mentale.

Ce que l'on appelle couramment la « grande exclusion », c'est à dire la situation des personnes qui vivent à la rue, ou en alternant la rue avec des hébergements de nuit, entretient une relation d'étroite dépendance avec le trouble psychique. La vie à la rue a un impact sur la santé mentale comme elle en a un sur la santé physique et les dégâts causés constituent un handicap de plus, et souvent une source de blocage pour le travail de réinsertion.

Le docteur ZUCCA constate que toute personne qui vit à la rue depuis un certain temps voit se modifier son rapport au temps, à l'espace, à son corps et aux autres.

« Le temps devient un présent répétitif (passé et avenir bannis) au profit du "où dormir ce soir ?".

L'espace sans toit ni maison s'organise dans un mode de repérage centré autour du corps, sacs en plastique, chiens ou pas, habitués du quartier : le lieu de vie est le territoire, physique, psychique, le dernier contenant identitaire : fixé sur un trottoir, sur ce trottoir ; cette dimension sera particulièrement importante à prendre en compte dans les projets de sédentarisation. Les affects (angoisse, sentiment de honte, regrets) sont éliminés (souvent par l'alcool) pour "tenir" ; mais comme l'alcool déprime, le cercle vicieux commence : toujours plus d'alcool pour oublier. »

Le recours à l'alcool ou aux drogues par les sans-abri pour traiter leurs angoisses joue un rôle important. Il accentue et accélère la perte des repères et le processus d'invalidation. Les alcooliques et les toxicomanes ne sont pas des malades mentaux en tant que tels, cependant les répercussions neuropsychiatriques des prises de toxique peuvent engendrer des cas de troubles mentaux.

Enfin la rue est difficilement compatible, pour les malades mentaux, avec le soin.

« L'absence de soins psychiatriques globaux inscrits dans la durée d'une relation sécurisante est le grand problème, au delà de l'urgence, pour les malades mentaux à la rue : le soin en psychiatrie, c'est ce qui permet de redonner confiance dans l'idée de vivre et de se projeter vers l'avenir, avoir un lieu de vie, de soins, une occupation, des liens rassurants avec d'autres. »

En l'absence de soins réguliers, ce sont les situations de crise qui conduisent le malade mental vivant à la rue à des périodes d'hospitalisation. Paradoxalement, le docteur ZUCCA constate cependant que la plupart des malades à la rue refusent l'hospitalisation en milieu psychiatrique et préfèrent, tant qu'ils ont le choix, rester à la rue.

« Ce n'est pas l'hôpital dont ne veulent plus les malades, mais un mode de vie exclusivement médicalisé qui ne prend acte que de leur symptôme, sans lien entre soin psychiatrique, lieu de vie, interactions familiales, et modalités d'occupation dans la journée. Ce "divorce" entre l'hôpital psychiatrique et certains de ses patients est grandement amplifié depuis que l'hôpital a perdu sa vocation d'accueillir, de donner asile aux plus démunis, au profit d'un traitement de l'accueil plus gestionnaire et strict dans sa durée ; de même, la notion de soin s'est rétrécie, pour des raisons économiques essentiellement, mais aussi culturelles. »

C'est cette prise en compte du besoin de soins qui a conduit le Samu social de Paris à développer la présence d'infirmiers dans les équipes de maraude qui vont à la rencontre des grands exclus ainsi qu'à mettre sur pied une équipe spécialisée avec un médecin psychiatre.

Le déni de la maladie fait obstacle aux soins et appelle à une implication de l'ensemble de la société.

Dans son rapport à l'insertion sociale et au logement, la maladie mentale rencontre une circonstance aggravante : beaucoup de malades ne se reconnaissent pas comme tels et refusent par conséquent de s'inscrire dans

une démarche de soins. On peut noter d'ailleurs l'importance croissante du nombre des hospitalisations à la demande de tiers. Mais avant d'en arriver à des situations de danger justifiant de telles mesures, il faut simplement constater que nombre de personnes qui auraient besoin d'un suivi n'accomplissent pas les démarches nécessaires faute d'être à même de reconnaître leur maladie.

Ces situations nous sont rapportées à la fois par les équipes de soin, confrontées à des personnes qui ne donnent pas suite au processus engagé, et par les bailleurs et intervenants sociaux, chez qui elles sont source de désarroi face à des comportements qui posent problème par rapport à leur environnement ou mettent en échec les démarches d'insertion sociale. Il n'est pas anormal que l'invalidation sociale soit l'élément à partir duquel se détecte une situation de trouble psychique, pathologique ou non, nécessitant un traitement ou un soutien. Encore faut-il pouvoir passer de la détection à la prise en charge : il y a là un des grands problèmes posés à la santé mentale.

Ce problème renvoie à la nécessaire implication de l'ensemble de la société : le poids des interactions entre situation sociale et trouble psychique fait que la santé mentale ne peut pas reposer sur les seuls professionnels du secteur médical. Elle met nécessairement en cause tout l'environnement de la personne : entourage familial et amical, collectivité publique et acteurs de l'action sociale et du logement.

2

Des outils divers mais insuffisants ont été développés pour loger les malades mentaux.

La nature même du trouble psychique et la politique de déshospitalisation posent la nécessité du développement d'outils articulant les interventions sociales, médicales, et de logement.

Sur le terrain, les initiatives sont multiples, qu'elles soient portées par un hôpital, un CMP, une association ou par d'autres partenaires. Il peut s'agir d'établissements médico-sociaux, de logements dédiés à des malades, ou simplement de partenariats qui font que des logements de droit commun, ou des logements destinés à des per-

sonnes en difficulté sociale sont effectivement accessibles à des personnes atteintes de troubles psychiques. Cette diversité d'offre résulte à la fois de la production locale des outils et de la nécessaire prise en compte de la diversité de la population concernée et de ses besoins.

Cependant ces outils restent très insuffisants et leur développement, qui est prévu par le plan « Psychiatrie et Santé Mentale 2005-2008 », se heurte à des limites et rencontre un certain nombre de difficultés.

Les outils se développent dans la diversité.

Les outils développés pour loger les malades mentaux vont du plus proche de la sphère médicale au plus banalisé dans la sphère du logement social.

Les établissements médico-sociaux.

Maisons d'accueil spécialisées et Foyers d'accueil médicalisés.

Le plan PSM⁸² prévoit la création de 7500 places nouvelles en Maisons d'accueil spécialisé (MAS) et en Foyer d'accueil médicalisé (FAM). Ces structures sont destinées à des « *personnes dont l'état, notamment à la sortie d'hôpitaux psychiatriques, nécessite, notamment en raison d'une dégradation de leur autonomie physique ou intellectuelle, une prise en charge au sein d'établissements adaptés proposant un accompagnement quotidien et un suivi des soins en liaison avec les équipes de psychiatrie ou des praticiens d'exercice privé (foyers d'accueil médicalisés) ou une prise en charge lourde pour les actes essentiels de la vie et pour une surveillance médicale et des soins constants (maisons d'accueil spécialisés).* »

Le plan PSM recommande également aux conseils généraux et gestionnaires des foyers de vie ou occupationnels de prévoir des places dédiées aux personnes handicapées psychiques.

Toutes ces structures reçoivent les personnes orientées par la COTOREP, bientôt remplacée par la CDAPH⁸³, ce qui suppose la reconnaissance d'un niveau de handicap suffisant.

Appartements de coordination thérapeutique.

Les appartements de coordination thérapeutique sont totalement absents du plan PSM qui, par contre, prévoit le développement des « appartements associatifs » dont nous parlerons ci-après. Il y a une différence importante entre les deux formules, sinon au plan du public et des prestations, du moins au niveau juridique et financier car les appartements thérapeutiques font partie des établissements sociaux et médico-sociaux visés par l'article L.312-1 du code de l'action sociale et des familles. Ils sont définis comme étant destinés à l'hébergement temporaire de « *personnes en situation de fragilité psychologique et sociale et nécessitant des soins et un suivi médical, de manière à assurer le suivi et la coordination des soins, à garantir l'observance des traitements et à permettre un accompagnement psychologique et une aide à l'insertion* »⁸⁴.

Ils sont généralement rattachés à des hôpitaux ou à des CMP et leur coût relève du cadre ordinaire de la prise en charge des dépenses hospitalières.

Les formules d'habitat dédié.

L'appartement associatif.

L'appartement associatif est un appartement pris en location par une association pour être sous-loué à des personnes malades. Le code de la construction et de l'habitation autorise les organismes HLM à donner des logements en location à des associations « *ayant pour objet de sous-louer ces logements, à titre temporaire, à des personnes*

82 Plan « Psychiatrie et Santé mentale 2005-2008 ».

83 COTOREP = Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel. Ses attributions seront reprises par la Commission des Droits et de l'Autonomie des Personnes Handicapées (CDAPH) mise en place par la Maison départementale des personnes handicapées à partir du 1er janvier 2006, en application de la loi pour l'égalité des droits et des chances du 11 février 2005.

84 Décret n° 2002-1227 du 3 octobre 2002 relatif aux appartements de coordination thérapeutique.

en difficulté et d'exercer les actions nécessaires à leur réinsertion »⁸⁵. Les personnes accueillies ont un statut de sous-locataire qui leur donne droit au maintien dans les lieux, mais uniquement dans la limite d'un bail temporaire. Le malade accueilli paie un loyer et bénéficie, selon ses ressources, d'une aide au logement. Le loyer qui lui est facturé ne peut pas être supérieur à celui que l'association paie au bailleur, mais celle-ci peut solliciter une aide à la médiation locative, aujourd'hui financée par les départements dans le cadre de la décentralisation des FSL. Il peut s'agir de petits appartements entièrement sous-loués à une même personne ou, le plus souvent, d'appartements sous-loués de façon partagée.

Le plan PSM fixe l'objectif de création de 500 appartements associatifs supplémentaires sur la période 2005-2007. Il prévoit que l'association gestionnaire passe une convention avec le centre hospitalier de rattachement du secteur psychiatrique d'implantation au titre des soins à prodiguer. L'accompagnement social et médico-social sera, en tant que de besoin, assuré par un SAMSAH ou un SAVS⁸⁶, en relation avec les équipes de soins psychiatriques. Le PSM annonce également un cahier des charges type qui définira les interventions respectives de l'Etat, du département, de la commune, de l'hôpital, de l'association, des bailleurs, etc.

Les SAVS et les SAMSAH : des outils pour développer l'accueil de malades dans du logement ordinaire ou dans du logement associatif.

Le plan PSM prévoit le développement de deux types de services d'accompagnement :

Les SAVS ou services d'accompagnement à la vie sociale « qui ont pour mission l'accompagnement des personnes dans tout ou partie des actes essentiels de l'existence et de leurs activités sociales, scolaires ou professionnelles, en tous lieux où s'exercent celles-ci, ainsi que le soutien des relations avec l'environnement familial et social. L'équipe pluridisciplinaire peut

notamment comporter des auxiliaires de vie sociale, des éducateurs spécialisés et des moniteurs éducateurs, des psychologues, des assistants et assistantes de service social. Leur financement est assuré par le département. »

■ Les SAMSAH ou services d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés, « dont l'équipe comporte des soignants, ajoutent aux missions des SAVS précités une mission de soins et/ou d'accompagnement vers les soins, en lien avec les autres intervenants professionnels de santé. Au financement assuré par le département s'ajoute, pour la part relative aux soins, un financement de la sécurité sociale (enveloppe médico-sociale). »

Le plan prévoit la création de 1900 places de SAMSAH en 3 ans, dont 400 dès 2005.

Les « familles gouvernantes ».

Ce concept a été développé par l'UDAF⁸⁷ de la Marne et bénéficie à environ 170 personnes. Il constitue une forme particulière de logements associatifs dans la mesure où les personnes sont accueillies dans des appartements en sous-location, mais il s'agit ici d'une sous-location durable, destinée exclusivement à des personnes sous tutelle. La spécificité du projet résulte de l'intervention d'une « gouvernante » qui habite le même immeuble que les personnes protégées. Elle accompagne les personnes dans tous les actes de la vie quotidienne, en lien avec le délégué de la tutelle.

« Elle assure les tâches ménagères, la cuisine (en prenant en compte les différents régimes alimentaires), fait les courses, gère le budget domestique, veille à l'hygiène corporelle et aux rendez-vous médicaux, accompagne dans les démarches administratives et médicales. Elle joue de plus une fonction incitative et stimulante en organisant et en animant des loisirs (la gouvernante va tenir compte des besoins des personnes qu'elle a en

85 Article R 441-1 du Code de la Construction et de l'Habitation.

86 Service d'Accompagnement Médico-Social pour Adultes Handicapés et Service d'Aide à la Vie Sociale, voir encadré.

87 Union départementale des associations familiales.

charge – état de santé, capacité – . Elle a un rôle important dans le domaine de la santé en s'assurant de la prise des médicaments, en prévenant les crises (détection des signes précurseurs) et en favorisant un traitement rapide en cas de survenue de cette crise (Elle peut demander une hospitalisation dans le cadre d'un partenariat avec les médecins psychiatres).⁸⁸»

Chaque gouvernante s'occupe de 5 à 6 personnes réparties sur 2 appartements. Sa rémunération ne fait pas appel à des aides spécifiques, elle est assurée grâce aux ressources des personnes accueillies, ce qui est possible grâce à la tutelle et au fait que les personnes concernées sont fréquemment bénéficiaires de l'allocation compensatrice pour tierce personne.

Il convient également de souligner l'importance du partenariat, en particulier avec les bailleurs sociaux, dans la réussite d'un tel projet.

Le logement de droit commun « accompagné ».

Le logement avec un suivi par un « club ».

Le plan PSM fixe un objectif de création de 300 lieux d'entraide mutuelle reprenant la formule initiée notamment par l'UNAFAM dans un certain nombre de villes sous l'appellation de « clubs ».

Il s'agit de permettre à des malades logés dans du logement ordinaire diffus, mais dans un même quartier, de se retrouver entre eux et avec des professionnels. Les clubs développent généralement des activités sportives et culturelles. La personne qui adhère est libre de venir quand elle veut mais elle s'engage à se manifester régulièrement. La démarche du club est à la fois de laisser les gens libres et de ne pas les abandonner. Un accompagnant viendra voir à domicile le handicapé qui n'aurait pas donné signe de vie au bout d'un certain temps.

Ces structures se sont développées de façon expérimentale généralement avec le concours de soignants venus de l'hôpital et de travailleurs sociaux pris en charge par

le département. Le plan PSM prévoit de mobiliser 20 millions d'€ de la CNSA (Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie).

Le logement dans des pensions de famille / maisons relais.

Les pensions de famille, créées à titre expérimental en 1997, puis développées à partir de 2002 sous le nom de maisons-relais, ont vocation à loger, de façon durable, des personnes issues de la grande exclusion qui ont besoin à la fois d'un véritable logement privatif et d'une certaine vie commune. Elles peuvent accueillir des personnes handicapées psychiques. La pension de famille ne dispose par, par elle-même, de personnel médical ni social, elle dispose simplement d'un hôte ou d'un couple d'hôtes. L'accueil d'un malade nécessite donc à la fois que la personne accueillie soit régulièrement suivie et que la structure entretienne les partenariats nécessaires.

Le plan PSM prévoit de « veiller à l'accès des personnes handicapées psychiques aux pensions de famille / maisons relais ». Cette disposition s'inscrit dans le programme de création de 4000 places qui figure dans le plan de cohésion sociale.

Les partenariats locaux.

Au-delà des différentes formules dont nous venons de rendre compte, il convient de souligner l'importance de partenariats locaux, parfois organisés dans le cadre de conventions, parfois reposant uniquement sur les relations personnelles ou professionnelles tissées de façon informelle. Ce sont par exemple :

- Les relations établies entre un CMP et un CHRS, qui font que des malades pourront être accueillis dans le CHRS sans difficulté parce que celui-ci sait pouvoir compter sur le suivi du malade par le CMP, et qu'il sait aussi qu'il pourra compter sur l'appui et les conseils de l'équipe médicale s'il est confronté à des résidents présentant des troubles du comportement ou tout simplement nécessitant un soutien.

88 Extrait d'une note de synthèse de « l'Union sociale pour l'habitat ».

- Les relations entre un CMP et un organisme HLM, qui peuvent, de la même façon, conduire à faire accepter des malades sans recourir à la formule de la sous-location.

Mentionnons enfin l'implication de certaines collectivités locales dans le partenariat. Lorsque cette implication existe, elle donne du poids et de l'impulsion à des initiatives trop souvent restreintes à une équipe médicale et un bailleur. Elle permet de structurer le partenariat à l'échelle du territoire d'une ville ou d'une agglomération et d'organiser la mise en synergie des politiques sanitaires, sociales et de logement.

Les outils se heurtent à des limites.

La panoplie des outils existants se heurte à deux types de limites :

- *d'une part elle laisse de côté des situations qui entrent mal dans les critères des différentes formules proposées,*
- *d'autre part le développement de chacun de ces outils reste quantitativement insuffisant.*

Les projets de pensions de famille / maisons-relais dédiées aux handicapés psychiques sont bloqués par une mesure administrative.

Nous avons mentionné plus haut la possibilité pour les personnes handicapées psychiques d'être accueillies dans des pensions de famille / maisons-relais ordinaires. Cependant, ainsi que nous l'avons déjà évoqué dans la première partie de ce rapport, les instructions en vigueur interdisent par contre la réalisation de structures qui leur soient entièrement dédiées, et ce au nom d'un dévoiement du concept de mixité sociale⁸⁹.

Or si la formule de l'accueil individuel d'un malade dans une pension de famille est adaptée à certains, elle ne convient pas à tous : elle peut entraîner des réactions de rejet des autres résidents et elle ne permet pas toujours de mobiliser un soutien suffisant. Ce constat a conduit le Haut Comité à soutenir la proposition de l'UNAFAM de création de résidences accueil entièrement dédiées à des handicapés psychique. Dans son 10^e rapport, le Haut Comité cite l'exemple de celle ouverte par l'association les Amis de l'atelier à Chevilly Larue (94) qui a utilisé le cadre juridique de la maison relais en y adjoignant un partenariat avec un secteur psychiatrique et l'intervention d'un SAVS. Cette structure fonctionne à la satisfaction de tous, mais sa reproduction se heurte aujourd'hui à un texte qui interdit ce type de réalisation entièrement dédiées⁹⁰.

Le plan PSM, en lieu et place du recours aux maisons relais dédiées, a prévu le développement de « foyers-logements dédiés neufs », dont la construction serait financée par des crédits PLUS et PLS. On comprend mal en quoi le regroupement de 15 à 25 handicapés psychiques poserait un problème de mixité sociale s'il s'agit d'une maison-relais... et n'en poserait plus s'il s'agit d'un foyer-logement ! Le Haut Comité, dans son avis du 6 avril 2005 sur le plan PSM, note que cette dernière formule est inadaptée pour deux raisons :

- le financement de l'investissement en PLUS et en PLS entraînera des loyers inaccessibles à la plupart des handicapés psychiques ; ceux-ci ont en effet des ressources très modestes, souvent limitées à l'AAH ; à quelques exceptions près, ils relèvent des critères du PLAI, tant en ce qui concerne leurs ressources qu'au titre du cumul de difficultés ;
- le financement du fonctionnement ne prévoit pas la présence d'un « couple d'hôtes » ; or cette présence est un élément de stabilisation et de sécurisation indispensable au fonctionnement d'une structure logeant des handicapés psychiques ; son rôle ne doit en aucun cas être confondu avec celui d'un SAVS ou d'un SAMSAH qui intervient en soutien social ou médico-social mais n'assure pas une présence et une régulation de la vie de la structure au quotidien.

Il manque des structures adaptées pour sortir les personnes de la rue.

Les personnes qui vivent à la rue ont des problématiques psychiques lourdes, parfois préexistantes mais toujours fortement aggravées par la vie à la rue. Elles ont besoin de temps et de sécurité pour pouvoir envisager une réinsertion qui ne peut pas être séparée du soin. La situation

89 Cf notre encadré « Un usage négatif de la mixité » au chapitre 1-3-3.

90 Instruction du 11 mars 2003 relative aux maisons-relais – DGAS / DGUHC, déjà citée.

particulière de ces exclus « médico-sociaux » appelle la création de structures adaptées.

La pension de famille / maison relais, pour peu que l'on fasse sauter le verrou qui y a été introduit, pourrait être une réponse pour une partie d'entre eux. Cependant ce dispositif, qui s'adresse à des personnes stabilisées et ayant un certain niveau d'autonomie, ne pourra pas répondre à l'ensemble des besoins des personnes issues de la rue, et en particulier les plus « cassées ». Ces personnes ne peuvent pas non plus être accueillies à l'hôpital, qui n'assure plus de mission d'hébergement de long terme et n'est pas adapté à leur spécificité.

Le témoignage du docteur ZUCCA, à partir de son expérience des populations touchées par le Samu social de Paris, fait apparaître la nécessité de structures adaptées à des patients moins autonomes. Le docteur ZUCCA préconise 4 ou 5 types de structures de quartier, avec des modes de fonctionnement et des projets adaptés pour tenir compte de la diversité des personnes concernées. La différence entre les structures ne relèverait pas de critères psychiatriques ni de critères sociaux, mais du niveau d'autonomisation de la personne.

Des unités de quartier adaptées aux différents niveaux d'autonomie des personnes à la rue. (Préconisations du docteur Sylvie ZUCCA).

« Ces petites unités de quartier regrouperaient au maximum une quinzaine de personnes hébergées. Disposées dans chaque arrondissement de Paris – et, au sein de l'arrondissement, dans plusieurs quartiers – ces petites unités seraient situées dans des espaces prévus à cet effet, comprenant local collectif, chambre, et lieux d'échanges ouverts sur le quartier tels qu'ateliers divers (ergothérapie, écriture, théâtre, bricolage). L'architecture de ces espaces devra être prise en compte, afin qu'espaces de soins, espaces intimes et espaces d'échange puissent coexister sans se superposer [...].

« Les unités les plus lourdes ressembleraient, en plus petit, à ce que sont aujourd'hui les centres d'hébergement : rassemblant les personnes les plus cassées et dépendantes depuis de longues années, elles devraient être celles qui comporteraient le moins de pensionnaires. Entièrement axées autour de la prise en compte des facteurs de dépendance au niveau du corps et du langage, ces unités de soin auront comme objectif de tenter de redonner une perception des fonctions du corps comme Corps propre (au sens littéral et figuré) appartenant à la personne. [...]

Ensuite viendraient les unités de quartier pour personnes certes très dépendantes, mais pour lesquelles une accroche semble possible avec le monde extérieur, que ce soit par un lien rendu possible avec les familles ou des tiers implicables, vis à vis desquels l'unité de quartier servirait de sas entre l'hébergé et le monde extérieur [...]

Le troisième degré, dans ces unités de quartier, porterait sur un degré supplémentaire d'autonomisation, avec un lien accentué au niveau d'échanges possibles de services rendus au niveau du quartier, tels que nettoyages des rues, entretien de jardins, animation de quartier en lien avec la Mairie ou des associations diverses de quartier. [...]

Enfin, aux niveaux les plus élevés dans l'échelle d'autonomie, deux autres types d'unités de quartier permettraient d'imaginer un mode de vie plus axé sur une vie extérieure et un peu socialisée, permettant de se réapproprier plus activement qu'ils ne le font actuellement identité (et papiers), aides sociales et gestion de ces aides [...].

Dans l'unité la plus autonome, il s'agira d'aider ceux pour lesquels une démarche positive sociale a été réalisée – retour vers un travail, la famille, une vie en appartement – on suivra alors avec une attention particulière les moments décisifs de franchissement de seuil vers une vie normale [...].»

Tous ne parviendront pas à une « vie normale » au sens où nous l'entendons couramment, mais tous ont droit à une vie digne et ils n'y accéderont que si l'on prend en compte à la fois leur état de malade et leur situation de grands marginalisés sociaux. Aujourd'hui, ces personnes sont « en panne » dans un dispositif d'hébergement dit « d'urgence » qui ne peut leur proposer qu'un abri très temporaire, au mieux assorti d'un soutien social et de quelques soins dont le suivi est particulièrement difficile du fait de leur vie à la rue. Cet hébergement retarde mais ne peut arrêter le processus de dégradation physique et psychique qui les conduit progressivement à la perte de leur identité même. Le CHRS leur est inaccessible parce qu'elles ne sont pas en état de se projeter dans le temps et de s'imaginer une perspective d'insertion. L'hôpital – que par ailleurs elles rejettent – ne les accueille que dans les périodes de crise et n'est adapté ni à la prise en charge globale de leur problématique, ni à leur besoin de temps.

Les appartements associatifs sont mis en difficulté par l'exigence d'autonomie institutionnelle.

La plupart des associations ont été créées à l'initiative des secteurs psychiatriques. Elles portent des interventions que les hôpitaux et CMP ne peuvent ou ne veulent pas porter eux-mêmes, mais qui sont indispensables à la bonne réalisation de leurs missions, et elles ont besoin de leur aide en financement et en personnel. Or il leur est aujourd'hui opposé la nécessité d'une véritable autonomie institutionnelle afin d'éviter le reproche de la gestion de fait.

Beaucoup d'associations se trouvent ainsi bloquées dans leur activité parce qu'on leur fait grief d'une trop grande proximité avec la structure qui, pourtant, les a créés et est directement intéressée à leur action. Il leur est demandé de présenter un conseil d'administration dont ni le président, ni la majorité des membres ne seront issus de l'équipe du secteur médical.

Certes la recherche d'une implication élargie de personnes physiques, de représentants de collectivités ou d'institutions, est en soi une excellente chose. Cependant le

partenariat ne se décrète pas. L'interdiction qui est faite aux secteurs psychiatriques de gérer eux-mêmes ce type d'outils constitue donc une réelle difficulté et un élément de démobilisation pour les équipes.

Les critères d'intervention des aides excluent les personnes jugées insuffisamment handicapées ou ne se reconnaissant pas comme telles.

Les associations gestionnaires d'appartements se heurtent à la difficulté d'assurer la prise en charge d'interventions de soutien qui sortent du champ d'intervention d'un infirmier ou d'un travailleur social mais relèvent d'une aide à la vie quotidienne : « *savoir quoi acheter, décider du menu, s'organiser, faire un peu de cuisine pour manger équilibré* »⁹¹. Une association constate que si un malade a pu obtenir une allocation compensatrice pour tierce personne, c'est parce qu'il avait également un handicap physique. Malheureusement le seul handicap psychique ne permet pas assez souvent d'obtenir une décision de prise en charge par la COTOREP.

La même question se pose pour l'intervention des SAVS et des SAMSAH, qui sont également en charge des personnes désignées par la COTOREP. Or le déni de la maladie fait que des personnes restent en dehors de ces procédures. Elles sont néanmoins atteintes de troubles qui, parce qu'ils affectent leur rapport avec les autres, les handicapent dans l'accès ou le maintien dans un logement ordinaire. Les bailleurs et les travailleurs sociaux sont souvent désarmés face aux situations d'exclusion et d'impasse sociale créées par la maladie.

Ceci conduit fréquemment à ce que l'intervention médicale et sociale adaptée ne puisse être mise en place qu'après que la dégradation de l'état de santé de la personne ait entraîné son hospitalisation d'office. Il n'existe pas de dispositif spécifique permettant d'aider les proches de la personne malade et les acteurs sociaux qui sont en contact avec elle pour l'amener à des démarches qui lui permettront la mise en place de soins. Seuls les partenariats développés au plan local, lorsqu'ils ont été construits et organisés, permettent aux acteurs de disposer d'éléments pour agir.

91 Extrait d'une note de l'association La Clé, qui intervient en Seine Saint Denis sur le secteur du docteur ZAGURY.

La méconnaissance réciproque des acteurs fait obstacle au partenariat.

Toute l'action engagée depuis 1990 autour des plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées a permis de développer une connaissance mutuelle entre les acteurs de l'action sociale, notamment associatifs, et ceux du logement social. Les échanges sont réguliers entre les différents réseaux, que ce soit au niveau national ou au niveau local et si tout est loin d'être parfait, il faut souligner l'avancée considérable que représente cet acquis.

Les acteurs de la santé mentale en sont cependant, à quelques exceptions locales près, restés à l'écart, et ceci constitue un handicap très important pour le développement des outils adaptés aux besoins de logement des malades mentaux. Les associations créées par les secteurs psychiatriques qui, faute de pratique du partenariat avec le secteur HLM, ont développé des appartements associatifs dans le parc privé rencontrent des difficultés juridiques :

- Si l'association est propriétaire (ou titulaire d'un bail emphytéotique), le malade aura un statut de locataire, ce qui lui donnera droit au maintien dans les lieux conformément aux dispositions du droit commun (loi du 6 juillet 1989).
- Si l'association est locataire, elle ne sera autorisée à sous-louer qu'aux conditions de durée du bail qu'elle a souscrit.

Il y a donc une réelle difficulté à concilier le projet social, qui est généralement celui d'un accueil temporaire, avec le respect de ces obligations légales applicables aux logements privés.

Il faut également souligner que tout hébergement temporaire ne peut fonctionner que si les personnes qui sont aptes à le quitter accèdent effectivement à un logement autonome. On retrouve là une situation commune à toute sous-location à vocation sociale, elle est cependant ici aggravée par cette méconnaissance mutuelle des acteurs :

- Les bailleurs sociaux connaissent mal le handicap psychique, ils appréhendent ses manifestations et ils ont de ce fait souvent réticents à accueillir des personnes susceptibles d'être causes de problèmes de voisinage difficiles à gérer.
- Ils ne savent pas quel soutien ils pourront obtenir du secteur médical, à qui ils peuvent s'adresser et ils craignent d'être laissés seuls pour gérer les difficultés si elles surviennent.
- Les associations gestionnaires des logements thérapeutiques ou associatifs dédiés aux malades mentaux manquent de connaissance des réseaux de l'accès au logement social, qu'il s'agisse de faire appel au contingent préfectoral, de défendre un dossier auprès du bon interlocuteur chez le bailleur, d'utiliser l'accord collectif départemental, de mobiliser le FSL, etc.

Cette méconnaissance réciproque n'est pas seulement une difficulté pour le fonctionnement de formules spécifiques telle que les appartements associatifs, elle est aussi un obstacle pour permettre une intervention coordonnée et adaptée des différents intervenants face à la survenue de troubles chez des personnes déjà logées.

Il faut donc se réjouir que le plan PSM ait prévu de « développer les conventions entre les bailleurs, les réseaux associatifs, les services médico-sociaux et psychiatriques pour prévoir l'accompagnement des personnes et le conseil aux organismes. »

La programmation des outils permettant d'assurer le droit au logement des malades mentaux relève de différents documents.

Les outils que nous avons passés en revue reflètent une complexité qui renvoie à la diversité des personnes et des situations à prendre en compte :

- le besoin de prise en charge médicale est plus ou moins lourd ;
- l'aptitude à vivre de façon autonome est plus ou moins grande ;

- pour certaines personnes la maladie mentale ne s'est pas accompagnée de la perte des liens familiaux et relationnels, d'autres au contraire sont totalement isolées ;
- certaines ont besoin d'un logement qui leur soit propre, d'autres ont besoin du cadre relationnel d'une structure collective ;
- certaines avanceront mieux si elles vivent avec des personnes qui ont à faire face à un handicap analogue, d'autres au contraire se porteront mieux si elles ne vivent pas parmi des malades.

A cette diversité des besoins doit correspondre une diversité des outils, laquelle renvoie à son tour à une diversité administrative : des statuts différents, des réglementations différentes et des financeurs différents. Ceci se traduit en termes de documents de programmation :

- le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) dès lors que l'on a besoin du FSL ou de logements adaptés,
- le programme local de l'habitat (PLH) qui établit, au niveau intercommunal, les objectifs de production de logements sociaux et d'hébergement,
- le schéma d'accueil d'hébergement et d'insertion (SAHI) pour les structures d'hébergement,
- le schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale,
- le schéma régional d'organisation sanitaire (SROS).

A chacun de ces documents correspond une aire géographique, un pilotage et une politique propres. Or cet éclatement pose la question de la façon dont peut être assurée la prise en compte cohérente des besoins liés à la maladie mentale. Il s'agit à la fois d'organiser la complémentarité de l'offre entre des outils relevant des différents plans et de rendre possible le développement d'outils qui font appel à la conjugaison de moyens d'origine différente.

Le plan PSM, en ce qu'il prévoit la mise en place de méthodes et de procédures permettant d'évaluer les besoins

aux niveaux national, régional et départemental, peut aider à avancer. Il sera important cependant que cette évaluation ne se limite pas aux besoins renvoyant à des structures médicales ou médico-sociales mais porte bien sur l'ensemble des besoins de logement « accompagné » afin de pouvoir déboucher sur une programmation cohérente des outils relevant des différents schémas. Faute de cela on se trouve fréquemment avec des outils utilisés par défaut. Alors que l'orientation vers un type de structure ou un autre ne devrait dépendre que des caractéristiques de la situation de la personne, elle est dans les faits fortement contrainte par les limites de l'offre existante : maintien en hospitalisation de personnes qui vivraient mieux dans une structure médico-sociale, recours au logement associatif pour des personnes qui nécessiteraient une prise en charge plus importante...

Il est également nécessaire que cette évaluation trouve une déclinaison au niveau intercommunal afin de pouvoir être intégrée dans les PLH et de constituer un élément d'une dynamique locale de développement du partenariat.

Les propositions du Haut Comité.

Nous avons constaté l'importance de la prégnance des troubles psychiques dans les problématiques d'exclusion du logement, depuis la simple relation avec la souffrance psychique, qui peut être cause et conséquence de difficultés, jusqu'à l'impact des pathologies les plus lourdes et à la relation étroite existant entre la grande exclusion et la maladie mentale. Nous avons relevé à la fois la richesse des outils produits par l'initiative locale, la volonté du Gouvernement d'encourager leur développement à travers le plan Psychiatrie et Santé Mentale, et la persistance de difficultés, parfois purement administratives, parfois plus structurelles, qui risquent de rendre difficiles l'atteinte des objectifs.

Ce sont ces constats qui nous conduisent à formuler des propositions à deux niveaux :

- *Tout d'abord en termes stratégiques nous proposons les principes directeurs qui nous semblent devoir guider l'action publique en faveur du logement des personnes atteintes de troubles psychiques.*
- *Ensuite, en termes plus directement opérationnels, nous proposons des mesures destinées à donner toute leur efficacité aux dispositions du plan PSM.*

Trois principes directeurs pour une prise en compte globale des personnes atteintes de troubles psychiques.

« L'approche visant à prendre en charge de manière globale un état de santé mentale défavorable, et prenant en compte les besoins multiples, sanitaires et sociétaux, de la personne constitue le principe fondateur du nouvel élan donné à la psychiatrie et à la santé mentale, en dépassant une approche jusqu'alors souvent centrée sur les structures au profit d'une approche centrée sur les besoins. »

Plan Psychiatrie et Santé Mentale 2005-2008.

La nécessité d'une prise en compte globale des besoins de la personne atteinte de troubles psychique est aujourd'hui reconnue et affirmée. Sa mise en œuvre nous semble devoir s'appuyer sur trois grands principes directeurs.

1^{er} principe directeur : **Il revient à l'Etat d'assurer la mise en partenariat des acteurs.**

On ne peut en rester au constat des bienfaits du partenariat et à un appel à son développement spontané. S'agissant de permettre le logement des personnes atteintes de troubles psychiques, le partenariat n'est pas un plus, il constitue une exigence faute de laquelle il est impossible d'apporter une réponse aux besoins.

Dès lors on ne peut se satisfaire de constater que ce partenariat fonctionne de façon intéressante sur certains territoires et qu'il ne fonctionne pas, ou qu'il fonctionne de façon limitée sur d'autres. Certes le partenariat ne se décrète pas, mais il se construit à partir d'une volonté. Le Haut Comité considère qu'il est du devoir de l'Etat d'être le moteur d'une telle construction, à la fois au niveau national et au niveau local.

2^e principe directeur : **Le développement de l'offre destinée aux handicapés psychiques doit être intégré dans les politiques de l'habitat.**

Le trouble psychique entraîne des besoins spécifiques en matière de logement. Il convient d'assurer la prise en compte de ces besoins spécifiques dans les politiques de l'habitat, qu'elles soient pilotées au niveau national, départemental ou intercommunal.

3^e principe directeur : **Toutes les difficultés de logement liées au trouble psychique doivent être prises en compte.**

Nous avons constaté les défaillances dans la prise en compte de certains publics : d'un côté les personnes à la rue, qui sont traitées d'abord comme des exclus sociaux alors qu'elles sont tout autant de grands malades, et de l'autre côté les personnes dont le trouble psychique n'est pas reconnu comme suffisant pour justifier de l'octroi d'une aide de compensation mais qui néanmoins, sont suffisamment handicapées pour ne pas être en mesure de se loger sans aide appropriée.

Il est essentiel que la politique menée prenne en compte l'ensemble des personnes dont l'état de santé mentale est un handicap pour l'accès ou le maintien dans un logement, quel que soit le niveau de leur invalidation.

Neuf mesures pour assurer la prise en compte des besoins spécifiques de logement des personnes atteintes de troubles psychiques.

Les principes directeurs énoncés plus haut nous conduisent à proposer neuf mesures susceptibles d'être mises en œuvre rapidement pour faire avancer la prise en compte des besoins de logement des personnes atteintes de troubles psychiques.

1^{ère} mesure : **Autoriser la création de maisons-relais dédiées aux handicapés psychiques.**

Le Haut Comité demande la modification de l'instruction du 11 mars 2003 relative aux maisons-relais afin de permettre la création de structures entièrement dédiées aux handicapés psychiques qui sont demandées par les associations et correspondent à un réel besoin.

2^e mesure : **Promouvoir des structures adaptées pour permettre la sortie de la rue des grands exclus.**

Le Haut Comité estime qu'on ne peut pas se satisfaire, pour les personnes qui vivent installées à la rue, ou alternant la rue et des hébergements de nuit dans des centres dits d'urgence, de la fiction de la perspective du passage en CHRS puis en logement ordinaire. Ces personnes ne se définissent pas uniquement par une situation de marginalisation : elles sont aussi de grands malades. Leur sortie de la rue et leur accès à une vie digne ne sera pas possible sans la mise en place d'une offre adaptée associant le soin psychiatrique, l'hébergement durable et la démarche d'insertion.

Le Haut Comité préconise le développement de petites unités utilisant le cadre des établissements médico-sociaux et adaptées aux différents niveaux d'autonomie des personnes concernées.

3^e mesure : **Assouplir les critères d'octroi des aides de compensation.**

Il est nécessaire de permettre l'attribution plus souple des aides, qu'il s'agisse de la prise en charge par les SAVS et SAMSAH ou de l'octroi d'une allocation compensatrice permettant de rémunérer une aide à la vie quotidienne. Il conviendrait pour cela de sensibiliser les nouvelles Commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées à la spécificité du handicap psychique.

4^e mesure : **Associer les acteurs du logement et de l'insertion sociale au travail des maisons départementales des personnes handicapées.**

Cette mesure, qui bénéficierait à l'ensemble des handicapés quelle que soit la nature de leur handicap, contribuerait à permettre à ces maisons de jouer pleinement le rôle qui leur a été dévolu par la loi du 11 février 2005 sur l'égalité des droits et des chances : « *assurer à la personne handicapée et à sa famille l'aide nécessaire à la formulation de son projet de vie, l'aide nécessaire à la mise en œuvre des décisions prises par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, l'accompagnement et les médiations que cette mise en œuvre peut requérir.* »

5^e mesure :
Recourir davantage aux appartements de coordination thérapeutiques.

Si les appartements associatifs sont une formule qui peut apporter des prestations comparables, dès lors qu'un soutien médico-social est apporté, soit par un CMP soit par un SAMSAH, leur développement voire leur maintien est aujourd'hui conditionné à l'existence d'associations entièrement autonome, ce qui, dans beaucoup de secteurs, demandera du temps.

Le Haut Comité demande que l'on ait recours à la formule des appartements de coordination thérapeutique chaque fois que les conditions du développement d'appartements associatifs ne sont pas réunies.

6^e mesure :
Actualiser les PDALPD pour intégrer les besoins des handicapés psychiques.

Le plan PSM recommande la prise en compte des besoins des personnes souffrant de troubles psychiques dans l'élaboration des PDALPD.

Compte-tenu cependant du rythme d'élaboration et de révision des PDALPD, le Haut Comité préconise, pour les plans dont la révision n'est pas en cours, de procéder par un avenant au plan existant. L'objectif pourrait être fixé de garantir la prise en compte des besoins des personnes souffrant de troubles psychiques dans chaque plan départemental d'ici à la fin de l'année 2006.

7^e mesure :
Intégrer les besoins des handicapés psychiques dans les PLH.

Les programmes locaux de l'habitat (PLH) constituent les outils de référence pour la conduite des politiques de logement au niveau des agglomérations. Ils déterminent en particulier la délégation des aides à la pierre (logement et structures d'hébergement). L'article L.302-1 du code de la construction et de l'habitation stipule que ces documents tiennent compte « de l'évolution des besoins des habitants actuels et futurs » ainsi que « des dispositions du PDALPD ». Il est nécessaire que l'Etat s'assure de

la prise en compte effective des besoins spécifiques des handicapés psychiques dans les PLH.

Ces programmes sont par ailleurs le moyen de développer une implication des élus qui est essentielle à la réussite de la démarche de prise en charge globale des besoins..

8^e mesure :
Instituer une conférence territoriale annuelle de l'insertion des malades mentaux.

La conférence territoriale se réunirait une fois par an en réunion plénière à l'initiative de l'Etat. Elle comprendrait :

- d'une part toutes les autorités en charge du pilotage des différents plans ou schémas médicaux, sociaux, médico-sociaux ou de logement ,
- d'autre part des représentants de l'ensemble des acteurs de la santé mentale, du logement et de l'action sociale.

Cette conférence :

- procéderait à une analyse partagée des besoins,
- assurerait la mise en cohérence des différentes politiques,
- définirait un programme de développement de la connaissance mutuelle des acteurs de terrain pouvant prendre différentes formes : élaboration d'outils d'information, organisations de réunions, développement de formations (cf ci-après).

Cette conférence fonctionnerait au niveau départemental. Elle serait complétée par une conférence au niveau intercommunal, au moins pour les agglomérations dotées d'un PLH.

9^e mesure :
Développer des formations inter-institutionnelles.

Les besoins de formation ne concernent pas uniquement les personnels des services d'accompagnement spécialisés. La connaissance de la maladie mentale est un élément essentiel pour toute personne susceptible d'être au

contact de handicapés psychiques et plus largement, de personnes souffrant de troubles psychiques. C'est le cas des travailleurs sociaux de secteur ou ceux des centres d'hébergement, des personnels de gestion des bailleurs sociaux, des personnels des services recevant du public, des bénévoles des associations... En leur permettant de mieux comprendre et d'anticiper les comportements, cette formation les aidera à adapter leur attitude ainsi le cas échéant qu'à assurer une médiation avec le reste de la population.

Le Haut Comité préconise l'organisation de formations au niveau local et de façon inter-institutionnelle, ce qui constituerait également l'un des outils de la construction du partenariat.

Conclusion

Si le logement est devenu, au fil des ans, une sinon « la » préoccupation majeure des acteurs de l'insertion, c'est qu'il n'y a pas seulement exclusion du logement, mais aussi exclusion par le logement. Droit fondamental reconnu par le législateur, l'accès à un logement décent et indépendant en conditionne en effet beaucoup d'autres. Son absence met en cause la sécurité, la santé physique et psychique, la scolarité et l'épanouissement des enfants ; elle s'oppose à la vie familiale et rend particulièrement difficile l'obtention d'un emploi ou l'exercice de la citoyenneté.

Or ce droit proclamé fonctionne en réalité comme un simple objectif de l'action publique. Cet objectif guide le Gouvernement, qui prend chaque année de nouvelles mesures et fait voter par le Parlement de nouvelles lois. Il inspire également les politiques de nombreuses collectivités territoriales. Malgré cela, le Haut Comité enregistre année après année un nombre plus important de personnes en difficulté et le développement des situations d'urgence non résolues. Il constate la persistance de blocages structurels qui contrarient l'efficacité des dispositifs.

Si l'objectif du droit au logement n'est pas atteint, s'il semble même parfois s'éloigner pour les personnes les plus fragiles, c'est parce qu'il est victime des trois processus d'exclusion que nous avons analysés dans ce rapport :

- la pauvreté, qui crée encore plus d'obstacles au logement lorsqu'elle s'accompagne d'éléments de vulnérabilité tels que les troubles psychiques,
- les marchés, qui connaissent de forts mouvements des prix, rejetant davantage de ménages vers un secteur HLM dont le rythme de croissance ne peut pas assurer la compensation,
- la ségrégation spatiale, qui exclut de certaines villes et de certains quartiers les populations les plus pauvres et les plus exposées aux discriminations.

Le droit au logement, s'il est bien un « droit », doit constituer pour le citoyen une protection contre ces processus d'exclusion. Ceci suppose qu'il ne soit plus défini simplement comme un objectif à atteindre, mais qu'il constitue désormais une contrainte de l'action publique, imposant sa logique au cœur de toutes les politiques, nationales et locales, qui conditionnent le développement d'une offre de logements accessibles aux citoyens les plus défavorisés. Tel est le sens du droit au logement opposable pour lequel nous proposons l'élaboration d'une stratégie, fondée sur l'obligation de résultat.

Si nous nous sommes efforcés d'aller plus loin dans l'analyse et les propositions que dans les rapports précédents, il est bon de rappeler que, sur le fond, le constat posé par le Haut Comité est ancien. Notre 3^e rapport, remis au Président de la République il y a maintenant dix ans, en décembre 1995, s'intitulait déjà « Droit au logement : du devoir de solidarité à l'obligation de résultat. »

La non mise en œuvre du droit au logement est incompréhensible pour les citoyens, ceux qui en sont victimes mais aussi les autres. Notre pays ne sort pas d'une guerre, il n'a pas été dévasté par un ouragan et sa richesse par habitant, l'une des plus élevées au monde, est supérieure à ce qu'elle n'a jamais été. Dès lors, la tenue en échec d'un droit fondamental maintes fois affirmé et réaffirmé par le Gouvernement et par la loi n'est pas seulement cause de souffrances, parfois de drames, qui touchent les individus, elle ne porte pas seulement atteinte à la cohésion sociale, elle affecte également la crédibilité de nos institutions.

C'est pour toutes ces raisons que le Haut Comité propose que les pouvoirs publics s'engagent dans la voie de l'obligation de résultat.

Lexique des sigles utilisés

AAH	Allocation pour adulte handicapé
ADIL	Association départementale d'information sur le logement
ANAH	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
ANIL	Association nationale d'information sur le logement
APL	Aide personnalisée au logement
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CDAPH	Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CMP	Centre médico-psychologique
CNH	Conseil national de l'habitat
CNLE	Conseil national des politiques de lutte contre l'exclusion
COTOREP	Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel
DAEI	Direction des affaires économiques et internationales
DDE	Direction départementale de l'équipement
DGAS	Direction générale des affaires sociales
DGUHC	Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
DIV	Délégation interministérielle à la ville
DRE	Direction régionale de l'équipement
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPLS	Enquête sur le parc de logements sociaux
FILOCOM	Fichier des logements à l'échelle communale
FNAIM	Fédération nationale de l'immobilier
FNARS	Fédération nationale des associations pour la réinsertion sociale
FSL	Fonds de solidarité logement
HLM	Habitation à loyer modéré
OLAP	Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne
ONPES	Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
PDALPD	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PLA	Prêt locatif aidé
PLAI	Prêt locatif aidé d'insertion
PLH	Programme local de l'habitat
PLS	Prêt locatif social
PLUS	Prêt locatif à usage social
PSM	Psychiatrie et santé mentale

SAHI	Schéma de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion
SAMSAH	Service d'accompagnement médico-social pour adulte handicapé
SAVS	Service d'aide à la vie sociale
SFHA	Scottish federation of housing associations
SROS	Schéma régional d'organisation sanitaire
SRU	Solidarité et renouvellement urbain
UDAF	Union départementale des associations familiales
UNPI	Union nationale de la propriété immobilière
ZPIU	Zone de peuplement industriel et urbain
ZUS	Zone urbaine sensible

Annexes

Annexe 1

Composition du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées

le président :

Xavier EMMANUELLI président du Samu social de Paris, ancien ministre

les membres :

Jérôme BIGNON député, conseiller régional, vice-président du conseil général de la Somme

Jean-Michel BLOCH-LAINE président de l'UNIOPSS

Paul BOUCHET conseiller d'Etat honoraire, ancien président d'ATD Quart monde

Michel CARVOU ancien délégué général de la Fondation Abbé Pierre

Marie DUMAS première adjointe au maire de Baixas (64) ancienne présidente des Restos du Cœur

Claude FIORI membre du bureau du Secours Populaire Français

Françoise HOSTALIER conseiller régional du Nord Pas de Calais, inspectrice générale de l'Education nationale, ancien ministre

Guy JANVIER conseiller général, ancien maire de Vanves, chargé de mission à la direction générale de l'action sociale

Gildas de KERHALIC notaire, ancien président de l'UNPI (Union nationale de la propriété immobilière)

Marie-Françoise LEGRAND membre du CA d'Emmaüs Paris, directrice du développement social par l'habitat du groupe Logement Français /Coopération et famille

Nicole LEGUY présidente de l'association « La main tendue », ancienne directrice générale du Centre d'Action Sociale Protestant

Paul-Louis MARTY délégué général de l'Union sociale pour l'habitat (Union HLM)

Frédéric PASCAL président du Comité de la Charte, ancien président de la SCIC, membre du Conseil Economique et Social

Jack RALITE sénateur, ancien ministre, ancien maire d'Aubervilliers

le secrétaire général :

Bernard LACHARME

Annexe 2

Rencontres du Haut Comité au cours de l'année 2005

Remise du 10^e rapport au Président de la République :

Le 10^e rapport (année 2004) a été remis à Jacques CHIRAC le 9 décembre 2004 par l'ensemble du Haut Comité en présence de l'Abbé Pierre.

Audiences accordées par des membres du gouvernement :

Nelly OLIN, Ministre déléguée à l'Intégration, à l'Égalité des chances à la Lutte contre l'exclusion a reçu Xavier EMMANUELLI, Paul BOUCHET et Bernard LACHARME le 5 janvier 2005.

Marc-Philippe DAUBRESSE, Ministre délégué au logement et à la ville, a reçu Xavier EMMANUELLI, Paul BOUCHET et Bernard LACHARME le 11 janvier.

Marc-Philippe DAUBRESSE, Ministre délégué au logement et à la ville, a reçu Paul BOUCHET et Bernard LACHARME le 17 mars.

Jean-Louis BORLOO, Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, a reçu Xavier EMMANUELLI le 25 octobre.

Jean-Louis BORLOO, Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, a reçu l'ensemble du Haut Comité le 19 novembre.

Personnes auditionnées au cours des réunions du Haut Comité :

Philippe PELLETIER, président de l'ANAH et Serge CONTAT, directeur général, le 14 janvier.

Pierre AUREJAC, économiste, le 8 mars.

Jean DYBAL, secrétaire général de l'UNAFAM le 8 mars.

Jean-Claude DRIANT, directeur de l'Institut d'urbanisme de Paris, le 22 avril.

Michel MOUILLART, professeur d'économie à l'Université de Paris X Nanterre, le 22 avril.

Sylvie ZUCCA, psychiatre, le 20 mai.

François DELARUE, directeur général de la DGUHC, Catherine AUBEY-BERTHELOT, sous-directrice du financement et du budget et Alain BOUGNERES, chef du bureau des aides personnelles au logement le 20 mai.

Daniel ZAGURY, psychiatre, responsable du Centre psychiatrique du Bois de Bondy, Brigitte RENAN-CIXOUS, Nicole DROUHOT et Valérie CITAVEA, membres de son équipe, le 16 juin.

Autres rencontres et visites :

22 février – échange avec les participants des journées techniques de la DGAS sur « Le référentiel des prestations du dispositif d'accueil, hébergement, insertion » : Bernard LACHARME.

16 mars – audition par le groupe de travail sénatorial « facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement » (président Dominique BRAYE, rapporteur Thierry REPENTIN) : Bernard LACHARME.

21 avril – participation à la rencontre-débat d’Habitat et Humanisme Ile de France sur le thème « En Ile de France, lutter pour la diversité sociale : réussir l’insertion par le logement » : Bernard LACHARME.

12 mai – déplacement à Edimbourg, rencontre organisée pour le Haut Comité par SFHA : Marie-Françoise LEGRAND, Paul BOUCHET, Bernard LACHARME.

16 mai – rencontre avec l’association Aurore, à Paris : Bernard LACHARME.

23 mai – participation au séminaire organisé au Parlement Européen par la FEANTSA « Que fait l’Europe pour lutter contre l’exclusion liée au logement » : Bernard LACHARME.

1^{er} juin – audition par Gérard VIGNOBLE, député chargé d’une mission sur la prévention des expulsions : Bernard LACHARME.

8 juin – participation aux rencontres du Cercle de l’ACMIL, sur le thème « De l’hébergement au logement » : Bernard LACHARME.

9 juin – participation au séminaire, organisé à Bruxelles par la Commission européenne, sur les politiques destinées à assurer l’accès au logement décent des immigrés et des minorités ethniques : Bernard LACHARME.

13 juin – participation au déplacement du Comité de suivi du plan de cohésion sociale à Saint Quentin (02) : Bernard LACHARME.

14 juin – assemblée générale de l’ADARS (association départementale d’accueil et d’insertion) à Beauvais : Bernard LACHARME.

6 juillet – participation au séminaire sur le PDALPD de Dordogne à Périgueux : Guy JANVIER et Bernard LACHARME.

16 septembre – participation à un CNLE exceptionnel présidé par le Premier Ministre, Dominique de VILLEPIN : Xavier EMMANUELLI.

22 septembre – intervention au cours de la séance plénière du congrès HLM à Nantes : Bernard LACHARME.

26 septembre – participation au déplacement du Comité de suivi du plan de cohésion sociale à Liévin : Bernard LACHARME.

6 octobre – participation à la journée régionale « le droit au logement pour tous : des partenariats pour agir », organisée par la FNARS Pays de la Loire : Bernard LACHARME.

7 octobre – intervention lors de la conférence organisée par l’association Espoir, à Colmar : Xavier EMMANUELLI.

11 octobre – participation à la table ronde « Crise du logement et crise morale de notre société » organisée par Habitat et Humanisme Provence à Marseille : Xavier EMMANUELLI.

11 octobre – participation à la conférence sur le droit à une aide au logement, organisée par le CECODHAS à Bruxelles dans le cadre de la semaine du logement social : Bernard LACHARME.

18 octobre – participation à la journée nationale « Développer l’offre à loyer social dans le parc privé » organisée par le mouvement Pact-Arim à Rennes : Bernard LACHARME.

26 octobre – audition par Dominique BRAYE, rapporteur de la commission économique du Sénat sur le projet de loi portant engagement national pour le logement : Bernard LACHARME.

27-28 octobre – participation au forum européen sur l’urgence sociale dans les métropoles européennes, organisé par la FEANTSA et la FNARS Ile de France à l’hôtel de ville de Paris : Xavier EMMANUELLI et Bernard LACHARME.

3 novembre – audition par Valérie LETARD, rapporteure pour avis de la commission des affaires sociales du Sénat, sur le projet de loi portant engagement national pour le logement : Bernard LACHARME.

9 novembre – participation à la journée « Hébergement d’urgence et accès à l’autonomie » organisée par l’Entraide ouvrière à Tours : Xavier EMMANUELLI.

Annexe 3

Avis du Haut Comité - I

Courrier au Ministre du logement sur les axes envisagés pour le projet de loi Habitat pour tous

Le Président

Monsieur Marc-Philippe DAUBRESSE
Ministre délégué au logement et à la ville
20 avenue de Ségur
75007 PARIS

Paris le 7 février 2005

Monsieur le Ministre,

Vous avez bien voulu porter à la connaissance du Haut Comité les axes que vous envisagez pour le projet de loi « Habitat pour tous ». Cette procédure de consultation en amont est de nature à nous permettre de mieux remplir notre rôle de conseil et nous vous en remercions.

Le nouveau projet de loi viendra après l'adoption, de quatre textes législatifs qui concernent de façon importante le logement : la loi « Urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003, la loi « d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine » du 1er août 2003, la loi « relative aux libertés et responsabilités locales » du 13 août 2004 et enfin la loi « de programmation pour la cohésion sociale » du 18 janvier dernier.

Le Haut Comité approuve l'intention du Gouvernement de demander au Parlement de légiférer à nouveau car ces différents textes ne suffisent pas à définir un cadre d'action de nature à garantir un « Habitat pour tous », c'est à dire le droit à un logement digne. Pour autant, il souhaite attirer votre attention sur les risques d'un processus conduisant le législateur à réaffirmer le droit au logement, si les décisions qui en découlent ne sont pas adoptées. C'est pourquoi le Haut Comité préconise de poursuivre la réflexion et les concertations nécessaires pour que le projet de loi « Habitat pour tous » ait un contenu à la hauteur de l'ambition affichée par son titre.

Car on ne peut plus aujourd'hui éluder l'opposabilité du droit au logement. Cette perspective a été reconnue comme nécessaire par le Premier Ministre dans son discours du 4 février 2004. C'est d'ailleurs à sa demande que le Haut Comité, après avoir proposé cet objectif en 2002, en a défini les conditions dans son 9e rapport. Le Conseil économique et social, dans un avis adopté à la quasi-unanimité le 14 janvier 2004, a pris position dans le même sens et il a estimé

que le législateur devait désormais s'emparer de cette question. L'introduction de l'opposabilité dans la loi a également été demandée de façon unanime par le groupe de travail « droit au logement » réuni lors de la préparation des Assises du logement que vous avez présidées le 1er juillet dernier.

Le Haut Comité n'ignore pas les inquiétudes que suscite encore l'idée de droit au logement opposable auprès de certains parlementaires, qui sont très souvent également maires.

Insuffisamment informés du contenu des propositions formulées, tant par le CES que par nous-mêmes, certains craignent de voir la responsabilité personnelle des élus locaux engagée, d'autres redoutent que l'opposabilité conduise l'Etat à se défaire de ses propres responsabilités en matière de solidarité nationale. Cependant les parlementaires savent qu'un droit n'existe en tant que tel que s'il est opposable et nous sommes convaincus que leurs inquiétudes seront levées dès lors que le Gouvernement prendra l'initiative de leur demander de se prononcer sur des modalités de mise en œuvre de l'opposabilité inscrites dans un calendrier réaliste.

Le Haut Comité ne demande pas en effet de rendre le droit au logement opposable dès aujourd'hui car il sait que l'ouverture précipitée du recours juridictionnel risquerait d'encombrer les tribunaux et de placer les collectivités concernées dans une situation difficile. Par contre, décider aujourd'hui d'une opposabilité qui prendrait effet dans un calendrier arrêté de façon ferme – ce pourrait être à l'échéance du plan de cohésion sociale – garantirait la mobilisation des collectivités sans lesquelles le droit au logement ne pourra pas être appliqué. Nous proposons donc que la future loi « Habitat pour tous » ouvre la voie au droit au logement opposable, et ce dans des conditions qui ne permettent pas de douter de l'échéance de sa réalisation.

La loi ne peut pas non plus éviter de traiter de la question des aides à la personne qui constituent, par leur absence, une faiblesse du plan de cohésion sociale. Une réflexion de fond est devenue indispensable pour déterminer de quelle façon leur évolution et celle des loyers – tout au moins des loyers des logements sociaux et des logements aidés – peuvent être rendues compatibles de façon à assurer le maintien et le développement d'une offre de logement accessible aux plus modestes. De même que la loi du 18 janvier donne une vision à moyen terme des engagements de l'Etat sur les aides à la pierre, de même est-il nécessaire d'éclairer l'avenir des aides à la personne.

Pour ces raisons, Monsieur le Ministre, le Haut Comité préférerait que le Gouvernement se donne quelques mois de plus pour élaborer un texte qui pourrait alors constituer une nouvelle étape fondatrice du droit au logement. C'est dans cet esprit qu'il a élaboré la contribution ci-jointe et qu'il se tient à votre disposition.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma haute considération.

Xavier EMMANUELLI

P.J. : contribution du Haut Comité

Contribution du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées à l'élaboration du projet de loi « Habitat pour tous »

7 février 2005

1°) Deux axes prioritaires proposés par le Haut Comité

1-1) Inscrire la mise en place du droit au logement opposable dans un calendrier

L'opposabilité du droit au logement suppose que soient réunies trois conditions :

- désigner une autorité politique responsable,
- doter cette autorité des outils et moyens nécessaires,
- mettre en place des voies de recours, amiables et contentieuses.

Le Haut Comité propose que le projet de loi « Habitat pour tous » comporte des avancées sur chacun de ces points :

- en annonçant à quelles autorités politiques l'Etat entend déléguer la responsabilité sur les différents territoires ; l'Etat, même s'il est le garant du droit, ne peut pas assumer lui-même sa mise en œuvre sauf à reprendre toutes les compétences transférées ou déléguées aux collectivités territoriales depuis les premières lois de décentralisation ; il faut donc que la loi dise à quelle collectivité il délèguera la responsabilité de la mise en œuvre du droit face aux recours des citoyens ;
- en fixant la date à laquelle sera ouverte aux citoyens une possibilité de recours juridictionnel : le Haut Comité propose de retenir celle du 1er janvier 2010, qui correspond à l'achèvement du plan de cohésion sociale ; et en ouvrant dès maintenant une possibilité de recours amiable (point traité ci-après au 2-3) ;
- en complétant les outils disponibles, en particulier sur la question des aides à la personne (ci-après au 1-2).

Une nouvelle loi devra intervenir avant l'échéance de

l'opposabilité pour apporter les précisions nécessaires, notamment sur le contenu du droit et les modalités du recours juridictionnel, permettre le transfert de tous les outils nécessaires aux autorités responsables. Cependant la désignation des autorités responsables et le calendrier doivent être fixés de façon suffisamment claire dès à présent.

1-2) Garantir le pouvoir solvabilisateur des aides à la personne

Notre dispositif d'aide à la pierre, qu'il s'agisse du logement social ou du secteur privé conventionné, ne permet pas de loger des ménages modestes sans les aides à la personne. Or le décalage entre l'évolution des aides personnelles et celle des loyers met aujourd'hui en difficulté des ménages, et rend inaccessible une part croissante des logements privés et même du parc HLM. L'absence de visibilité sur l'évolution future des barèmes des aides personnelles contredit la logique même de la loi de programmation pour la cohésion sociale, laissant dans l'incertitude à la fois les bailleurs de logements sociaux ou conventionnés, à qui il est demandé de loger des ménages à faibles ressources, et les collectivités appelées à assumer la responsabilité du droit au logement. Il est donc aujourd'hui nécessaire que la loi garantisse des modalités d'évolution des loyers et des aides à la personne cohérentes.

2°) Avis sur les axes proposés dans la note transmise par le cabinet du Ministre

2-1) Urbanisme et foncier

Le Haut Comité souscrit aux mesures envisagées pour favoriser le développement de la construction de logements et en particulier de logements sociaux. Concernant

la taxe foncière sur les propriétés non bâties, le surplus de recettes résultant d'une majoration de la valeur locative pourrait être affecté de façon spécifique à des interventions en faveur du logement.

Au-delà de ces mesures, le Haut Comité estime nécessaire d'engager une réflexion plus large sur une adaptation des outils fiscaux visant à la fois à faciliter la régulation des marchés et à contribuer au financement de politiques du logement assurant à la fois le droit au logement et la mixité sociale.

2-2) Favoriser l'accèsion à la propriété

Le développement de l'accèsion sociale à la propriété est souhaitable mais il ne doit pas se faire au détriment du logement locatif social, ni par une augmentation des risques pour les ménages modestes. L'accèsion sociale à la propriété doit s'appuyer sur une politique de maîtrise des marchés et d'aides accordées sous condition de ressources.

Sans être hostile par principe à toute vente de logements HLM, le Haut Comité remarque que la possibilité en est d'ores et déjà ouverte par la loi. Dans le contexte actuel de grave insuffisance de l'offre locative sociale, un signe d'encouragement donné par l'Etat à la vente lui paraît inopportun. Le développement de la vente réduirait l'offre disponible pour les plus pauvres, en particulier dans les groupes HLM les plus attractifs. En outre si la vente devait se faire à des prix inférieurs à l'estimation des domaines, cela signifierait que les budgets des organismes HLM supportent le coût d'une aide à l'accèsion à la place de l'Etat et au détriment de leurs locataires.

2-3) Améliorer l'efficacité du secteur locatif social

sur l'article 55

Le Haut Comité approuvera toute mesure qui permettrait d'accroître la pression sur les communes ne respectant pas l'article 55 de la loi SRU.

Il est par contre opposé à la comptabilisation de logements sociaux vendus. Une telle mesure ne pourrait qu'encourager les demandes récurrentes qui visent à faire prendre en compte les logements en fonction de leur occupation et non en fonction de leur statut. Or l'objectif de l'article 55, qui est d'obtenir l'augmentation du nombre de logements locatifs sociaux sur les communes qui en sont peu pourvues, se trouve déjà affaibli par l'augmentation du nombre de logements conventionnés intermédiaires, lesquels respectent le texte de l'article 55 mais ne sont pas accessibles aux ménages modestes.

sur les surloyers

Concernant les surloyers, le Haut Comité considère que le seuil de déclenchement, le barème et l'affectation des fonds sont des décisions qui, dans la perspective du droit au logement opposable, devraient être laissées aux autorités responsables afin d'assurer la prise en compte de la situation des marchés d'une part, des objectifs de mixité d'autre part.

sur les mesures destinées à progresser dans l'effectivité du droit

Le Haut Comité partage le souci de simplification, de renforcement des PDALPD et du rôle des intercommunalités. Il considère cependant que deux questions doivent être clairement dissociées :

a) la gestion des priorités d'attribution dans les logements sociaux

Le dispositif existant est d'une extrême complexité et il est illisible pour les citoyens. L'ajout de nouveaux critères de priorité dans la loi risque d'avoir d'autant moins d'effet que la priorité sociale entre en conflit avec la priorité liée au dépassement du délai « anormalement long », qui ne relève pas des mêmes critères et ne concerne pas forcément les mêmes personnes. Ni une loi, ni des textes réglementaires, ni des règlements, chartes ou protocoles ne pourront gérer des priorités d'attribution qui ne peuvent s'apprécier qu'au cas par cas. C'est pourquoi le Haut Comité a proposé, dans son 10e rapport, de développer les commissions uniques d'examen

des candidatures prioritaires au niveau des agglomérations. La généralisation de telles commissions pourrait résulter d'une évolution du rôle et des modalités de fonctionnement des Conférences intercommunales. Leur mise en place remplacerait, sur le territoire concerné, l'accord collectif. Il ne s'agirait pas de commissions de recours mais de gestion des priorités entre l'ensemble des partenaires concernés, qu'il s'agisse de l'Etat, du département et des collectivités concernées, des bailleurs, des réservataires et des associations agissant en faveur des ménages en difficulté.

b) les voies de recours

La mise en place d'une instance de recours amiable, s'inscrivant dans la perspective du droit opposable, doit prendre en compte plusieurs exigences :

- ⇒ Elle n'est pas en charge uniquement de demandes de logements sociaux. Toute personne en difficulté de logement doit pouvoir faire recours : il peut s'agir par exemple de locataires ou de propriétaires occupant impécunieux confrontés à des situations d'insalubrité, de copropriétaires en difficulté... Lorsque la recherche d'un logement locatif s'avère être la solution, elle doit inclure le parc privé conventionné.
- ⇒ Elle n'a pas en charge toutes les situations de demandes de logement prioritaires, qui doivent être gérées par la commission ad hoc, mais uniquement celles qui rencontrent un blocage, quel qu'en soit la raison.
- ⇒ Les requérants doivent pouvoir être entendus et représentés si nécessaire par une association.

En tout état de cause, l'efficacité d'une telle instance doit être garantie par la programmation, dans la loi, de l'institution d'une instance pleinement juridictionnelle.

2-4) Locatif privé : mieux sécuriser locataires et bailleurs, supprimer les statuts obsolètes

Concernant la garantie des risques locatifs, le Haut Comité insiste sur le premier point de la proposition du CNH, qui est de consolider le système des aides personnelles

au logement. Mettre en place de nouveaux outils de garantie tout en laissant s'éroder progressivement les aides personnelles, qui constituent le socle même de la sécurisation en matière locative (et d'accès sociale) n'aurait pas de sens.

Une fois ce préalable posé, il est possible et souhaitable de promouvoir un véritable contrat de partenariat entre la collectivité et les bailleurs privés. Ce contrat devrait définir :

- une garantie totale sur le paiement des loyers, des charges et la réparation des dégradations,
- les autres aides éventuellement accordées au propriétaire,
- le niveau de loyer,
- les conditions d'attribution des logements, la collectivité devant se réserver un droit de réservation,
- les modalités de suivi de l'accord.

Concernant la loi de 1948, le Haut Comité n'est pas hostile à une sortie progressive qui préserverait la situation des ménages modestes qui sont logés dans ces logements. Il demande toutefois que cette sortie, qui se traduirait pas une diminution potentielle de 250 000 logements privés à bas loyers, soit au moins compensée par le développement du parc privé conventionné. Actuellement, les objectifs de la loi de programmation pour la cohésion sociale ne s'élèvent qu'à 200 000 logements à loyer « maîtrisé » parmi lesquels le nombre de logements conventionnés annoncé par l'ANAH ne serait que d'environ 75 000.

Enfin le Haut Comité rappelle qu'il a proposé les mesures suivantes :

- la création d'un « droit de substitution » permettant à l'Etat ou à la collectivité de se porter locataire dès le prononcé d'un jugement d'expulsion afin de permettre le maintien dans les lieux des occupants en attendant leur relogement.
- l'unification des procédures de réquisition.

Annexe 3

Avis du Haut Comité - 2

Avis rendu par le Haut Comité sur le volet logement et hébergement du projet de plan « Psychiatrie et santé mentale »

6 avril 2005

Le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées a pris connaissance avec le plus grand intérêt du projet de plan « psychiatrie et santé mentale » soumis à la concertation par le Ministre de la Santé. Sans prétendre se prononcer sur la globalité d'un document qui dépasse de beaucoup son champ de compétence, il a souhaité apporter son éclairage sur les dispositions qui touchent au logement et à l'hébergement.

1) Le Haut Comité se réjouit de voir affirmé l'objectif de traiter la question du logement et de l'hébergement dans le plan de santé mentale.

La réorganisation de la psychiatrie qui s'est opérée depuis une quarantaine d'années s'est traduite par une fermeture massive de lits d'hôpitaux et le renvoi des malades vers un traitement « à domicile » sans que cette réorientation, rendue possible au plan médical par l'évolution des thérapeutiques, ait été accompagnée des outils leur permettant d'accéder et de se maintenir dans un logement.

Il en résulte que des personnes restent bloquées en hospitalisation alors qu'elles seraient capables, avec un soutien adapté, de vivre de façon plus autonome, que d'autres par contre, sont à la rue ou recourent aux centres d'hébergement d'urgence ou que des familles sont contraintes de maintenir un hébergement pro-

longé, lourd à assumer. Par ailleurs, il arrive que des personnes malades qui disposent d'un logement posent problème à leur environnement et sont de ce fait exposées au risque de l'expulsion.

Cette situation est source de souffrances pour les malades et pour leurs familles. Elle perturbe le fonctionnement des dispositifs d'hébergement, d'accompagnement social et de logement social qui n'ont pas été conçus pour des personnes malades.

C'est pourquoi ce plan, par son approche globale des problèmes de la santé mentale et l'intégration d'un volet logement et hébergement, constitue une démarche nouvelle et bien venue. Son existence répond à la préoccupation exprimée par le Haut Comité dans son 9^e rapport.

2) Le Haut Comité approuve l'optique de diversification des formules proposées aux handicapés psychiques.

La diversité des pathologies et celle des parcours sociaux comme la diversité du contexte local en matière d'habitat imposent une diversité des réponses. Depuis le logement de droit commun réservé dans le cadre de conventions partenariales pour des personnes bénéficiant du soutien d'une structure d'accompagnement ou d'un lieu d'entraide mutuelle (« club ») jusqu'aux structures médico-sociales en

passant par toutes les formules intermédiaires d'habitat avec accompagnement, regroupé ou non, les possibilités sont multiples. Le développement des services d'accompagnement à la vie sociale (SAVS) et des services d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés (SAMSAH) est de nature à permettre le développement de ces diverses formules en dissociant la prise en charge d'un accompagnement social ou médico-social adapté de l'offre de logement.

3) Le Haut Comité demande que les structures de logement durable dédiées aux personnes handicapées psychiques utilisent le cadre juridique et financier des maisons relais / pensions de famille et non celui des logements-foyers.

Le Haut Comité avait proposé la création de structures spécifiques d'habitat durable entièrement dédiées aux handicapés psychiques et alliant l'intimité d'un vrai logement avec la convivialité d'une structure collective. L'inscription dans le projet de plan de la création de foyers-logement réservés à cet effet correspond bien à cette logique. Cependant, le choix de recourir au cadre juridique et financier des foyers-logement plutôt qu'à celui des maisons-relais / pensions de famille est inadapté et met en cause la faisabilité même de ces structures. En effet :

- le financement de l'investissement en PLUS et en PLS entraînera des loyers inaccessibles à la plupart des handicapés psychiques ; ceux-ci ont en effet des ressources très modestes, souvent limitées à l'AAH ; à quelques exceptions près, ils relèvent des critères du PLAI, tant en ce qui concerne leurs ressources qu'au titre du cumul de difficultés ;
- le financement du fonctionnement ne prévoit pas la présence d'un « couple d'hôtes » ; or cette présence est un élément de stabilisation et de sécurisation indispensable au fonctionnement d'une structure logeant des handicapés psychiques ; son rôle ne doit en aucun cas être confondu avec celui d'un SAVS ou d'un SAMSAH qui intervient en sou-

tien social ou médico-social mais n'assure pas une présence et une régulation de la vie de la structure au quotidien.

Le projet a certes prévu l'accueil de handicapés psychiques dans des maisons-relais / pensions de famille, mais uniquement dans le cadre d'une diversité des publics. Si cette formule peut effectivement être utilisée pour certaines personnes, elle ne convient pas à toutes. La présence d'un malade isolé dans une structure accueillant essentiellement des non malades s'avère souvent source de difficultés pour le malade comme pour la structure. A l'inverse la présence dans une même résidence de personnes ayant en commun d'avoir à lutter contre la maladie mentale est un élément qui possède des vertus thérapeutiques.

C'est pourquoi le Haut Comité demande instamment l'inscription dans le plan de maisons-relais / pensions de famille entièrement dédiées aux personnes handicapées psychiques.

4) Le Haut Comité demande que le plan soit complété par des mesures en faveur des personnes déjà logées mais qui risquent de perdre leur logement du fait d'un problème de santé mentale.

La mise en œuvre de formules d'habitat « accompagné » est de nature à garantir à la fois l'accès au logement et le bénéfice des soins à la personne accueillie. Cependant elle ne règle pas les difficultés qui surviennent lors de l'apparition de troubles du comportement chez des personnes déjà logées. Ces situations peuvent être extrêmement perturbatrices et, dans le cas d'un immeuble locatif, elles peuvent conduire les propriétaires, tenus de faire respecter les règles d'occupation et de voisinage, à engager des procédures d'expulsion. Par ailleurs, les bailleurs observent parfois également des phénomènes d'isolement et de retrait qui peuvent être révélateurs de troubles psychiques et face auxquels ils se trouvent démunis.

C'est pourquoi le Haut Comité préconise le développement d'un partenariat local entre les professionnels du social, du logement social et de la santé mentale. Les politiques locales de l'habitat (PDALPD, PLH) doivent jouer un rôle moteur dans la mise en place de ces partenariats en articulation avec les politiques locales de sectorisation des hôpitaux psychiatriques. **Pour être efficaces, ces partenariats devront permettre une intervention en faveur de personnes souffrant de troubles psychiques sans que soit exigée comme condition préalable la reconnaissance du statut de handicapé.** Le Haut Comité souhaite donc que les clubs, les SAVS et les SAMSAH disposent de la souplesse nécessaire.

5) Le Haut Comité approuve l'inscription du logement des personnes souffrant de troubles psychiques dans les plans départementaux pour les personnes défavorisées : il demande la révision des plans existants pour inclure cette problématique.

Les plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées doivent concerner toute personne éprouvant pour se loger « des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence ». La spécificité des difficultés d'accès ou de maintien dans le logement des handicapés psychiques appelle, au sein de chaque plan départemental, une prise en compte particulière tant dans l'analyse des besoins, que dans l'élaboration des réponses.

Cette prise en compte est actuellement le plus souvent absente et c'est pourquoi le Haut Comité approuve la volonté du gouvernement de remédier à cette anomalie. Compte-tenu cependant du rythme d'élaboration et de révision des PDALPD, il préconise, pour les plans dont la révision n'est pas en cours, de procéder par un avenant au plan existant. **L'objectif pourrait être fixé de garantir la prise en compte des besoins des personnes souffrant de troubles psychiques dans chaque plan départemental d'ici à la fin de l'année 2006.**

6) Le Haut Comité demande également la prise en compte des besoins des d'accès et de maintien dans le logement des personnes souffrant de troubles psychiques dans les programmes locaux de l'habitat (PLH).

Les programmes locaux de l'habitat (PLH) constituent aujourd'hui les outils de référence pour la conduite des politiques de logement au niveau des agglomérations. Ils déterminent en particulier la délégation des aides à la pierre (logement et structures d'hébergement). L'article L.302-1 du code de la construction et de l'habitation stipule que ces documents tiennent compte « de l'évolution des besoins des habitants actuels et futurs » ainsi que « des dispositions du PDALPD ».

Par ailleurs, différentes expériences (à Lyon, Nantes, Colomiers, etc.) témoignent du rôle déterminant des élus locaux des villes ou des EPCI pour renforcer la mobilisation des acteurs du milieu psychiatrique dans le suivi de personnes ayant des troubles psychiques, en articulation avec les politiques sociales et de l'habitat. Cette implication des collectivités locales et de leurs groupements doit être encouragée. C'est pourquoi il est nécessaire que l'Etat s'assure de la prise en compte effective des besoins spécifiques des handicapés psychiques dans les PLH.

7) Le Haut Comité demande que le plan prévoie la mise en place de formations en faveur de tous les personnels travaillant en contact avec des handicapés psychiques

Les besoins de formation ne concernent pas uniquement les personnels des services d'accompagnement spécialisés. La connaissance de la maladie mentale est un élément essentiel pour toute personne susceptible d'être au contact de handicapés psychiques et plus largement, de personnes souffrant de troubles psychiques. C'est le cas des travailleurs sociaux de secteur ou ceux des centres d'hébergement, des personnels de gestion des bailleurs sociaux, des personnels des services recevant du public, des bénévo-

les des associations... En leur permettant de mieux comprendre et d'anticiper les comportements, cette formation les aidera à adapter leur attitude ainsi le cas échéant qu'à assurer une médiation avec le reste de la population.

L'organisation de formations au niveau local et de façon inter-institutionnelle constituerait également l'un des outils de la construction du partenariat.

Annexe 3

Avis du Haut Comité - 3

Avis rendu par le Haut Comité sur le rapport de la Commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté » (*rapport HIRSCH*)

le 20 mai 2005

Le maintien de la spécificité des aides personnelles au logement est une condition indispensable au logement des personnes les plus défavorisées.

Constituée à la demande de M. Philippe DOUSTE-BLAZY, Ministre des solidarités, de la santé et de la famille, la commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté » présidée par M. Martin HIRSCH lui a remis le 20 avril dernier un rapport sur « La nouvelle équation sociale » qui contient quinze résolutions pour combattre la pauvreté des enfants.

Le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées note avec intérêt que deux de ces quinze résolutions portent sur le logement. L'absence de logement et ses mauvaises conditions touchent en effet particulièrement les enfants, non seulement dans leurs conditions actuelles de vie, mais aussi dans leur devenir en raison des perturbations directement ou indirectement causées à leur santé, à leur scolarité et à leur épanouissement.

Le Haut Comité, tout en se réjouissant de cette place faite au logement et en approuvant l'essentiel du contenu des propositions qui s'y rapportent, a souhaité cependant réagir à l'hypothèse, envisagée par le rapport « Hirsch », consistant à intégrer les aides personnelles au logement au sein d'une aide sociale globale. Le Haut Comité désapprouve cette hypothèse qui aurait des effets négatifs considérables sur le logement des personnes défavorisées.

En effet, en supposant que les ménages pauvres perçoivent, à travers le nouveau dispositif de Revenu de solidarité active (RSA), des ressources au moins équivalentes à ce qu'ils perçoivent aujourd'hui, aides au logement incluses, le fait que le coût du logement ne fasse plus l'objet d'une prise en charge spécifique ne pourrait qu'entraîner un changement d'attitude de la part des ménages et des bailleurs :

- pour un ménage pauvre, le fait de percevoir la même aide quel que soit le coût de son logement constituerait une incitation à se loger « au rabais », notamment en acceptant les situations de surpeuplement, de cohabitation, d'hébergement ou d'inconfort afin de minimiser la part logement d'un budget trop restreint ; on peut craindre en outre que les sociétés de crédit, constatant une augmentation des ressources à la libre disposition du ménage, exercent une pression plus forte à l'endettement ;
- pour un bailleur, l'aide au logement est aujourd'hui une sécurité ; même dans le cas où elle est versée au locataire (allocation-logement), il s'agit d'une aide affectée au paiement du loyer et des charges et le bailleur peut en obtenir le versement direct en cas d'impayé de loyer ; il en résulte que les bailleurs – en tous cas les bailleurs sociaux – apprécient la solvabilité des candidats locataires en comparant leurs ressources avec leur quittance diminuée des aides au logement ; par contre si l'aide au logement était intégrée dans une aide sociale globale, toute possibilité de tiers

payant disparaîtrait et les risques d'impayés seraient accrus ; les propriétaires compareraient la totalité des ressources avec la totalité de la quittance, ce qui les conduirait à accroître leurs exigences de garantie et à rejeter les candidatures des ménages les plus pauvres ; à titre d'exemple, avec le même niveau global d'aide, un Rmiste qui, dans un logement PLAI, a aujourd'hui un taux d'effort de l'ordre de 10% et est logeable, aurait alors un taux d'effort de l'ordre de 40% et ne le serait plus.

Il convient en outre de noter que la disparition en tant que telles des aides au logement (qui actuellement ne concernent pas uniquement les bénéficiaires de minima sociaux), produirait une pression considérable sur les FSL (fonds de solidarité logement).

Le Haut Comité considère donc que l'option d'une intégration des aides au logement dans une prestation globale entraînerait un recul considérable des conditions de logement des ménages pauvres et qu'elle doit être résolument écartée. Pour autant, il ne se prononce pas sur le principe même du Revenu de solidarité active. Il note d'ailleurs que le rapport Hirsch envisage également l'hypothèse selon laquelle les aides personnelles au logement garderaient leur spécificité au côté de la nouvelle prestation sociale. Le rapport prévoit dans cette hypothèse des mesures d'indexation et de renforcement du pouvoir solvabilisateur des aides qui rejoignent celles du Conseil National de l'Habitat et du Haut Comité.

Par ailleurs le Haut Comité insiste sur le caractère central et indispensable de sa proposition visant à rendre opposable le droit au logement. L'opposabilité n'est pas une option, car un droit n'existe réellement que s'il est garanti par des voies de recours. Elle n'est pas non plus un objectif qui ne pourrait être atteint que lorsqu'on disposera de suffisamment de logements accessibles aux ménages pauvres, car elle est au contraire la condition permettant de dépasser les obstacles qui s'opposent à la production des logements nécessaires.

Le Haut Comité et le Conseil Economique et Social ont avancé des propositions concernant les modalités de mise en place de l'opposabilité et ils ont tous deux affirmé la nécessité d'inscrire cette opposabilité dans la loi. L'amélioration des conditions de logement des familles pauvres passe aujourd'hui par cette voie.

Annexe 3

Avis du Haut Comité - 4

Avis du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées sur le projet de loi portant engagement national pour le logement

24 novembre 05

Le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées a été reçu samedi 19 novembre par M. Jean-Louis BORLOO, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, pour échanger sur l'ensemble des mesures prises récemment dans le but d'assurer la mobilisation de la puissance publique et des différents acteurs du logement, et plus particulièrement sur les dispositions qui figurent dans le projet de loi Engagement national pour le logement, dont le Parlement vient de commencer l'examen.

Le Haut Comité se réjouit du renforcement de l'implication de l'Etat qui ressort d'un certain nombre de mesures. Cette implication est confortée par les déclarations très fermes du Président de la République concernant l'exigence du respect, par tous les maires, de l'obligation de production de logements sociaux.

Avant d'examiner chaque article du projet de loi avec le souci de contribuer à son enrichissement au cours du débat parlementaire, le Haut Comité a cependant tenu, malgré ces avancées, à souligner les limites que l'absence d'opposabilité du droit au logement fait peser sur l'efficacité du dispositif.

1°) Observation préalable sur les limites du projet de loi.

S'il enregistre avec intérêt la mention de la perspective d'un droit au logement opposable dans l'exposé des motifs, le Haut Comité regrette que le projet de loi n'en fixe encore ni le chemin, ni l'échéance.

Les dispositions contenues dans le projet de loi expriment la volonté gouvernementale de renforcer l'action en faveur du logement des populations en difficulté. Cependant, par les limites mêmes qu'elles rencontrent, elles témoignent aussi de l'urgente nécessité de garantir le droit au logement par une obligation de résultat impliquant à la fois :

- le niveau national, qui est celui de l'Etat, garant du droit et responsable de la solidarité nationale,
- un niveau local, car les collectivités locales sont les acteurs incontournables des politiques de l'habitat, qui ne se conçoivent que territorialisées.

Les limites rencontrées sont les suivantes :

- Le recours aux terrains appartenant à l'Etat pour construire du logement social permettra de tirer parti de certaines opportunités, mais il ne peut pas combler les carences des politiques foncières locales dans la régulation des marchés et la prise en compte des besoins des plus défavorisés.
- La possibilité pour les communes de fixer des quotas de logements sociaux sur certains terrains, ou de déroger temporairement au COS, sera utile là – mais seulement là – où la volonté de développer cette production existe.
- Le droit donné au préfet de faire modifier des documents d'urbanisme qui ne sont pas compatibles avec les besoins en logement est justifié par l'attitude de certaines communes, notamment lorsqu'elles veulent faire obstacle à l'application de l'article 55, mais

il reste de maniement lourd et ne concernera que des cas extrêmes ; la prise en compte des besoins de logement dans les documents d'urbanisme suppose d'abord qu'ils fassent l'objet d'une évaluation, ce qui n'a de sens qu'à l'échelle des bassins d'habitat et n'existe, à ce jour, que là où les collectivités locales s'en sont donné les moyens ; elle nécessite ensuite une déclinaison commune par commune qui implique un pouvoir d'arbitrage intercommunal.

- Les mesures concernant la délivrance des permis de construire par le préfet marquent la reconnaissance de l'existence de protectionnismes locaux qui s'opposent trop souvent à la production de logements sociaux et de structures d'hébergement, mais elle ne les traite qu'à la marge : dans le cas d'une construction sur un terrain cédé par l'Etat ou d'une opération réalisée par la Sonacotra
- La réforme des commissions de médiation pour l'attribution des logements sociaux est souhaitable mais :
 - la question de la responsabilité politique n'est pas résolue puisque la médiation se fait entre demandeurs et bailleurs, les représentants de l'Etat et des collectivités locales restant en dehors de la commission,
 - les réponses à des situations de mal-logement qui pourraient être traitées hors du cadre HLM (amélioration de l'habitat privé, attributions dans le parc privé conventionné) ne sont pas prises en compte.
- Enfin le projet de loi ne contient pas d'engagement de l'Etat concernant le barème des aides à la personne, dont l'articulation avec les aides à la pierre est pourtant essentielle ; dans les années 80 et 90, l'écart apparue entre les loyers des nouveaux logements HLM produits (les « PLA ») et les barèmes de l'APL, avait conduit à orienter les ménages pauvres quasi exclusivement dans le parc le plus ancien, situé dans les grandes ZUP des décennies précédentes, à l'encontre de l'objectif de mixité sociale ; en 1999, la réforme du « PLUS » avait permis de rendre à nouveau le patrimoine HLM neuf accessible aux plus pauvres ; l'insuffisance de revalorisation des barèmes au cours des dernières années, à laquelle s'ajoute l'absence de budgétisa-

tion de la révision annuelle dans le budget 2006, nous place à nouveau devant ce problème ; elle fait obstacle à la mixité interne au parc HLM ; par ailleurs les aides à la personne constituent le premier élément de sécurisation des locataires et des propriétaires de logements privés conventionnés.

Pour ces raisons, le Haut Comité réaffirme la nécessité de s'engager au plus vite dans la construction d'un droit au logement opposable, lequel suppose que les engagements de l'Etat s'inscrivent dans le cadre de l'organisation de la responsabilité publique, garantie par l'ouverture progressive de voies de recours.

Le Haut Comité, qui a poursuivi sa réflexion sur cette question au cours de l'année 2005, fera des propositions dans le rapport qu'il remettra au Président de la République au mois de décembre.

2°) Examen des articles du projet de loi.

Dans l'immédiat, le Haut Comité enregistre néanmoins les avancées positives du projet de loi portant engagement national pour le logement et propose ci-après des pistes d'amélioration.

Chapitre 1er – Mobilisation de la ressource foncière pour la réalisation de logements

Article 1er – Périmètres d'intervention présentant un caractère d'intérêt national.

- **Le Haut Comité est tout à fait favorable aux dispositions contenues dans l'article 1er mais souhaite l'extension de la notion d'opération d'intérêt national à toute opération d'hébergement ou de logement social contribuant à l'atteinte des objectifs du plan de cohésion sociale.**

Le projet de loi n'envisage en effet le recours à la notion d'opération d'intérêt national que dans le cas d'une réalisation de logements, contribuant aux objectifs du plan de cohésion sociale, qui intervient sur des terrains appartenant à l'Etat ou à ses établissements publics, ou venant

d'être cédés par eux. Cette mesure permet de faire délivrer le permis de construire par le préfet « en cas de difficulté ou d'opposition locale » selon les termes de l'exposé des motifs. L'article 3 du projet de loi permet également la délivrance du permis de construire par le préfet dans le cas où le maître d'ouvrage est la Sonacotra.

Ces 2 dispositions ne prennent en compte qu'une petite partie du problème puisque tous les maîtres d'ouvrage sociaux et associatifs, et quelle que soit l'origine du terrain sur lequel ils réalisent leurs projets, sont susceptibles de rencontrer des difficultés et des oppositions locales.

Article 2 – Plans locaux d'urbanisme et plans d'occupation des sols.

► **Le Haut Comité approuve les dispositions contenues dans l'article 2.**

Article 3 – Logements d'urgence et d'insertion : compétence donnée à l'Etat de délivrer les permis de construire aux sociétés dont le capital est majoritairement détenu par l'Etat.

► **Le Haut Comité est favorable à la disposition contenue dans l'article 3 mais il souhaite que la possibilité de faire délivrer le permis de construire par le préfet soit élargie aux opérations réalisées par d'autres opérateurs que la Sonacotra. (voir article 1er).**

Article 4 – Simplification des procédures de cession des terrains de l'Etat par la fusion du droit de préemption de la commune et de son droit de priorité.

► **Le Haut Comité approuve les dispositions contenues dans l'article 4.**

Chapitre II – Développement de l'offre de logements et accès au logement.

Article 5 – TVA à taux réduit : accession à la propriété en zones urbaines sensibles.

► **Le Haut Comité approuve les dispositions contenues dans l'article 5.**

Article 6 – Développement du parc locatif privé à loyers maîtrisés : élargissement du rôle de l'Agence nationale de l'habitat, et

Article 7 – Développement du parc locatif privé à loyers maîtrisés : exonération de contribution sur les revenus locatifs.

► **Le Haut Comité est favorable à l'élargissement du rôle de l'ANAH et au développement d'un conventionnement sans travaux dans le parc privé prévus par les articles 6 et 7. Il souhaite que ces articles soient l'occasion, dans la loi ou hors la loi, d'apporter les précisions attendues sur les deux points suivants :**

■ **Concernant les aides au logement locatif privé, le Haut Comité souhaite que l'ensemble des mesures existantes ou annoncées fassent l'objet d'une clarification avec le souci :**

- **d'une plus grande lisibilité,**
- **du renforcement de leur ciblage vers le logement des ménages modestes et défavorisés, et y compris des familles,**
- **de la mise en place d'outils de suivi et d'évaluation permettant de mesurer leur impact, tant sur l'évolution des marchés, qu'en termes d'efficacité sociale.**

L'exonération de la Contribution sur les revenus locatifs prévue à l'article 7 est vidée de sa portée par la suppression de cette taxe dans le budget 2007 et il est donc nécessaire que l'Etat prévoie une autre forme de contrepartie. Par ailleurs le Gouvernement, par voie d'amendement, entend modifier le régime de l'aide fiscale à l'investissement locatif.

■ **L'ouverture aux personnes défavorisées du dispositif de garantie prévu par l'article 32 de la loi sur les services à la personne, y compris dans les logements non conventionnés.**

L'article 32 de la loi du 26 juillet 2005 contient 2 mesures en faveur de la sécurisation de l'accès au logement locatif privé :

- il autorise le 1% logement à financer des compensations versées aux compagnies d'assurance qui assurent contre le risque d'impayé de loyer et respectent un cahier des charges ;
- il rend les primes d'assurance déductibles du revenu à hauteur de 50% pour les logements conventionnés.

Ces mesures, en elles-mêmes positives, pourraient être dangereuses pour les populations défavorisées si elles mettaient en place un dispositif de garantie laissant de côté les personnes n'ayant pas de lien avec l'entreprise, ou se limitant pour elles au seul parc conventionné, malheureusement restreint. En effet dès lors que se met en place un dispositif large de garantie, toute personne ne pouvant y accéder aura un handicap supplémentaire pour obtenir la location d'un logement privé. C'est pourquoi il est indispensable que le dispositif en cours de montage avec le 1% logement soit élargi pour être ouvert aux autres ménages. Du fait de la décentralisation des FSL, il est difficile de compter sur la construction de dispositifs spécifiques basés sur ces fonds dans chacun des départements de France et il est donc indispensable que l'Etat se charge de mobiliser les fonds nécessaires.

Article 8 – Modernisation des offices d'HLM : habilitation du Gouvernement à adopter les mesures nécessaires par voie d'ordonnance de l'article 38 de la Constitution.

- ▶ **Le Haut Comité approuve les dispositions contenues dans l'article 8.**

Article 9 – Attribution des logements locatifs sociaux : accords collectifs intercommunaux, renforcement du rôle de la commission départementale de médiation, désignation par le Préfet des personnes prioritaires.

- ▶ **Le Haut Comité souhaite que l'on distingue bien deux niveaux :**

- **celui de la gestion des priorités dans l'attribution des logements sociaux**

- **celui du recours.**

Concernant la gestion des priorités dans l'attribution des logements sociaux,

- ▶ **Le Haut Comité propose de mettre en place, au niveau de chaque agglomération, une commission unique d'examen des candidatures prioritaires qui serait chargée de mettre en œuvre l'accord collectif.**

La gestion des priorités n'est pas satisfaisante actuellement : critères de priorité larges et nombreux dans la loi, prise en compte le plus souvent réservée au contingent du préfet alors que ces critères concernent toutes les attributions, articulation avec l'objectif de mixité sociale conflictuelle... A cela s'ajoute la complexité et le manque de lisibilité générale dans les modes d'attribution. La proposition de commission unique d'examen des candidatures prioritaires reprend une pratique déjà instaurée, selon des modalités variables, dans un certain nombre d'agglomérations. Cette instance devrait rassembler les représentants de l'Etat, de l'EPCI, des communes, des bailleurs et des associations participant au dispositif d'hébergement. Elle serait saisie par les services sociaux et associations de toute situation qu'ils estiment prioritaire. Ayant connaissance des libérations de logement, elle serait en mesure de proposer ces candidatures avec le souci d'une juste répartition entre les différents territoires et les différents bailleurs.

L'intervention de cette commission se situerait donc en amont des commissions d'attribution propres à chaque organisme, qui resteraient en charge de prononcer l'admission.

- ▶ **Dans le cas de l'Ile de France, la mise en place de telles commissions devrait être complétée par une instance de coordination et de régulation, de préférence régionale, chargée de veiller à ce que toute candidature prioritaire soit effectivement prise en compte sur un territoire.**

- ▶ Par ailleurs le Haut Comité s'interroge sur la suppression des Conférences intercommunales du logement. Si la plupart d'entre elles ne fonctionnent pas, d'autres ont au contraire débouché sur un travail partenarial, et notamment la mise en place de commissions fonctionnant dans la logique préconisée ci-dessus. **Une option alternative à la suppression des Conférences intercommunales consisterait à les faire vivre en rendant obligatoire, en leur sein, la constitution d'une commission d'examen des candidatures prioritaires.**

Concernant l'ouverture de voies de recours,

- ▶ **Le Haut Comité demande que l'Etat apporte aux commissions de médiation les moyens nécessaires à leur fonctionnement (en secrétariat et en enquête sociale).**

Il convient de s'interroger sur les raisons qui font que les commissions de médiation instituées par la loi de lutte contre les exclusions de juillet 1998 ne sont pas encore en place dans la totalité des départements à ce jour. La volonté politique doit être accompagnée des moyens nécessaires.

- ▶ **Le Haut Comité considère que la commission de médiation devrait être présidée par le représentant de l'Etat, et que les EPCI et les communes devraient en être membres.**

Le recours amiable doit se faire auprès de l'autorité responsable du droit au logement, c'est à dire actuellement l'Etat, qu'il ait ou qu'il n'ait pas délégué son contingent de réservations. Celui-ci ne peut donc être extérieur à la médiation. Qu'elles aient, ou qu'elles n'aient pas la gestion du contingent préfectoral, les communes et les EPCI sont également concernées au titre de leurs propres contingents et de leurs autres moyens d'intervention sur la politique locale de l'habitat.

- ▶ **Le Haut Comité demande que les commissions de médiation puissent traiter de l'ensemble des situations de non respect du droit au logement, que les**

solutions à rechercher relèvent du parc social HLM, du parc privé conventionné, de la lutte contre l'habitat indigne ou de toute autre solution.

Il convient à la fois de prendre en compte l'objectif d'élargissement du parc locatif social à une partie du parc privé dans le cadre du conventionnement, et de considérer l'ensemble des situations de mal-logement dont certaines, qui concernent des propriétaires occupants ou des locataires de logements privés, peuvent être traitées autrement que par la recherche d'un logement social : sortie d'insalubrité, besoin d'adaptation à un handicap, etc.

- ▶ **Le Haut Comité demande que la mise en place des instances de médiation soit accompagnée de l'ouverture de services permettant aux personnes en difficulté de logement de recevoir les conseils, d'accéder aux aides et, le cas échéant, de formuler un recours amiable.**

Cette mesure constitue un corollaire nécessaire à l'efficacité des commissions de médiation. De tels services existent dans certaines villes, agglomérations ou départements, il convient de les généraliser.

- ▶ **Le Haut Comité demande que le dépassement d'un délai ne soit pas une condition préalable de la saisine de la commission de médiation en matière d'attribution de logements sociaux.**

Dans l'attribution des logements sociaux, les recours ne doivent pas être conditionnés au dépassement d'un délai, sauf à placer le critère de l'antériorité de la demande avant les critères de priorité sociale définis à l'article L.441-1 du code de la construction et de l'habitation. L'anomalie d'un délai de satisfaction d'une demande de logement ne devrait pas s'apprécier par rapport aux « circonstances locales » mais par rapport à l'urgence de la situation du demandeur. Cet élargissement est d'autant plus nécessaire que le pouvoir de désignation qui est reconnu par cet article au préfet ou au délégataire de son contingent est lié à un avis de la commission de médiation.

Article 10 – Supplément de loyer de solidarité.

- ▶ **Le Haut Comité approuve la mesure prévue par l'article 10 tout en considérant qu'une marge d'appréciation pourrait être laissée aux intercommunalités pour sa mise en oeuvre.**

Le principe du surloyer est sain et le contexte de pénurie justifie un renforcement. Cependant il convient de permettre la prise en compte des spécificités locales.

Article 11 – Sursis aux coupures d'eau, gaz et électricité pendant la période hivernale.

- ▶ **Le Haut Comité approuve les dispositions contenues dans cet article.**

Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées
Maison de la cohésion sociale
11 rue Saint Georges 75009 Paris
hautcomite@libertysurf.fr

Ce document a été réalisé pour le Haut Comité par le ministère des Transports,
de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer

Conception et réalisation : Alain Bitoune - DGPA/DAJIL/PLM2
Impression : DGPA/DAJIL/PLM2

**“ Le droit au logement est en panne
et il le restera tant que l’on n’aura pas installé
un bouclier efficace face aux processus d’exclusion.
L’opposabilité juridique est ce bouclier
et il importe de le mettre en place au plus vite. ”**