

1^{er} rapport annuel du

Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable

Franchir les étapes
pour rendre effectif
le droit au logement opposable.

1^{er} octobre 2007

Introduction	3
1) Présentation du Comité de suivi et de sa mission	5
2) Rappel des principales dispositions de la loi du 5 mars 2007	
2-1 Le principe du droit au logement opposable	7
2-2 Les voies de recours ouvertes par la loi	7
2-3 La possibilité pour les EPCI d'exercer la responsabilité par délégation de l'Etat à titre expérimental	10
2-4 Les principales autres dispositions de la loi directement liées à la mise en œuvre du droit au logement opposable	11
3) Les enjeux de la mise en œuvre du droit au logement opposable	14
1er enjeu Tenir l'échéance du 1 ^{er} janvier 2008.	15
2e enjeu Tenir l'échéance du 1 ^{er} décembre 2008.	19
3e enjeu Tenir l'échéance du 1 ^{er} janvier 2012.	29
4e enjeu Articuler hébergement, logement et accompagnement..	40
5e enjeu Concilier droit au logement et mixité sociale.	48
6e enjeu Prendre en compte la spécificité de l'Ile de France.	50
Conclusion	55
Annexe 1 : Avis du comité sur le projet de décret relatif aux commissions de médiation.	56
Annexe 2 : Récapitulatif des propositions.	57
Annexe 3 : Document relatif à la proposition d'une solution alternative au relogement des ménages expulsés de bonne foi	64
Annexe 4 : Lexique des sigles employés.	72

Introduction

En établissant une obligation de résultat, l'instauration du droit au logement opposable vise à permettre le dépassement des obstacles rencontrés dans la mise en œuvre d'un droit qui, bien que proclamé comme fondamental, était tenu en échec. Proposée depuis plusieurs années par le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, elle était demandée par l'ensemble du mouvement associatif et les principaux acteurs engagés dans l'action en faveur du logement et de l'insertion.

Aussi la loi du 5 mars 2007 a-t-elle répondu à une forte attente de la société civile. Elle est porteuse d'espoir pour tous ceux qui, dans la France d'aujourd'hui, souffrent de ne pas avoir de toit ou d'être contraints à se loger dans des conditions indignes. Adoptée au Parlement à l'unanimité des suffrages exprimés, sa réussite constitue maintenant un enjeu qui doit rassembler l'ensemble de la société.

Certes la loi instituant le droit au logement opposable ne court pas le risque de rester un texte incantatoire, qui aurait affirmé un principe et resterait inappliqué. Elle produira des effets politiques puisque désormais un responsable est désigné : l'Etat. Le temps est fini où élus locaux et préfet, interpellés par les personnes en difficulté de logement, pouvaient se renvoyer la responsabilité. Elle produira des effets juridiques puisque des recours pourront être introduits en cas de défaillance dans la mise en œuvre des décisions de la commission de médiation. Le préfet recevra alors injonction de reloger et, le cas échéant, l'Etat pourra être condamné à verser une astreinte.

La loi du 5 mars 2007 n'est pas, pour autant, l'aboutissement de la réforme que constitue le droit au logement opposable. Si l'Etat, à travers la loi, s'est donné une obligation de résultat, il lui faut maintenant se donner les moyens de l'assumer, charge à lui de mobiliser les autres acteurs, au premier rang desquels figurent les collectivités territoriales. L'opposabilité doit placer le droit au logement au cœur de toutes les décisions de la puissance publique qui ont un impact, direct ou indirect, sur la possibilité de répondre aux besoins de logement de tous, et en particulier de ceux des plus défavorisés.

La loi a donné au citoyen des voies de recours qui seront ouvertes progressivement. Trois échéances sont fixées qui définissent autant d'étapes qu'il nous faut maintenant nous mettre en situation de franchir pour que le droit au logement opposable devienne effectif.

- La première étape s'achèvera le 1^{er} janvier 2008, date à laquelle le recours amiable doit être possible sur l'ensemble du territoire, les instances chargées de l'examiner devant avoir été mises en place.
- La deuxième étape nous mènera au 1^{er} décembre 2008, avec l'ouverture du recours contentieux aux ménages qui connaissent les situations les plus dramatiques.
- La troisième étape est fixée au 1^{er} janvier 2012, lorsque le recours contentieux sera ouvert à l'ensemble des demandeurs de logements sociaux dont la demande dépasse un délai jugé anormalement long.

La gravité des situations de mal-logement exigeait que l'on se fixe des échéances aussi proches. Nous savons cependant que leur mise en œuvre représente un véritable défi et les difficultés qui sont devant nous ne doivent pas être sous-estimées. Le contexte dans lequel prend effet le droit au logement opposable est celui d'une crise du logement : celle-ci se

manifeste par des difficultés qui touchent de larges couches de la population et elle produit des situations dramatiques parmi les personnes les plus fragiles. C'est pour ces dernières que la loi a été votée, mais leur nombre est aujourd'hui, dans de nombreux départements, au-delà des capacités de réponse immédiatement mobilisables par les préfets.

C'est pourquoi le Comité de suivi a reçu mission de faire des propositions afin de permettre une bonne mise en œuvre du droit au logement opposable, dans le respect des échéances fixées par la loi. Le législateur a voulu que son premier rapport, qui doit être remis au Président de la République, au Premier Ministre et au Parlement, le soit dès le 1^{er} octobre de cette année.

C'est en effet sans attendre que les décisions politiques doivent être prises pour permettre à la loi d'entrer dans les faits à l'heure dite et de produire les résultats attendus. Il ne s'agit, ni plus, ni moins, que de dérouler l'ensemble des implications du droit au logement opposable.

1) Présentation du Comité de suivi et de sa mission.

L'article 13 de la loi 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable a institué le Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable.

La loi indique qu'il associe le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, les associations représentatives d'élus locaux et les associations et organisations œuvrant dans le domaine du logement ainsi que celles œuvrant dans le domaine de l'insertion.

Elle le charge de remettre un rapport annuel au Président de la République, au Premier Ministre et au Parlement, le premier rapport étant remis le 1^{er} octobre 2007.

Le décret 2007-295, publié le même jour que la loi, a placé ce Comité auprès du ministre chargé du logement.

Il a précisé que le Comité avait pour mission de formuler toute proposition relative à la mise en œuvre du droit au logement opposable et de donner son avis sur toute question dont le Gouvernement le saisit.

Il a fixé ainsi la composition du Comité :

- les membres et le secrétaire général du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées,
- un membre du Conseil économique et social,
- six membres représentant les associations d'élus locaux,
- douze membres représentant les associations et organisations œuvrant dans le domaine du logement et celui de l'insertion.

Il en a confié la présidence au président du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées et le secrétariat à la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUIHC).

Le décret 2007-1354 du 13 septembre 2007 a complété la composition du comité en y ajoutant des représentants des 5 associations de locataires et de 4 associations ou collectifs d'associations agissant pour le droit au logement.

L'arrêté du 4 mai 2007 a nommé les représentants désignés par les associations et organisations pour siéger dans le Comité.

L'arrêté du 19 septembre 2007 a nommé les représentants des nouveaux membres.

Le Comité de suivi a été installé le 5 juillet 2007 par Mme Christine BOUTIN, ministre du logement et de la ville.

Préalablement à la mise en place du Comité de suivi et dans le souci que celui-ci puisse tenir l'échéance fixée par la loi, Xavier EMMANUELLI, Président du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées avait convié à des réunions de travail les organismes appelés à y être représentés. Ont été tenues une réunion générale le 20 mars et deux réunions de groupe de travail en mai et juin sur chacun des thèmes suivants :

- l'organisation de la responsabilité en province
- l'organisation de la responsabilité en Ile de France
- l'action sur l'habitat privé
- le développement de l'offre par les bailleurs sociaux
- le traitement social de l'accès et du maintien dans le logement
- les outils de suivi.

Xavier EMMANUELLI a demandé à Bernard LACHARME, secrétaire général du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, d'élaborer à partir des travaux de ces groupes des documents de synthèse et de proposition. Ces documents, qui n'engageaient que leur rédacteur, ont été présentés lors de la réunion d'installation du Comité de suivi afin de nourrir sa réflexion.

Au cours de cette même réunion, Xavier EMMANUELLI a proposé au Comité de suivi que Bernard LACHARME en soit le rapporteur.

Le comité de suivi a tenu deux réunions plénières en septembre. Il a émis un avis sur le projet de décret relatif à l'attribution des logements sociaux, au droit au logement opposable et modifiant le code de la construction et de l'habitation. Cet avis figure en annexe. Il a approuvé le présent rapport le 24 septembre.

2) Rappel des principales dispositions de la loi du 5 mars 2007.

2-1 Le principe du droit au logement opposable

Le principe du droit au logement opposable a été posé par l'article 1^{er} de la loi DALO et inscrit dans le code de la construction et de l'habitation.

« Art. L. 300-1. – Le droit à un logement décent et indépendant, mentionné à l'article 1er de la loi no 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, est garanti par l'Etat à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'Etat, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir.

« Ce droit s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux dans les conditions et selon les modalités fixées par le présent article et les articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1. »

2-2 Les voies de recours ouvertes par la loi

L'ouverture d'une voie de recours amiable au plus tard au 1^{er} janvier 2008 (article 7).

➤ Les publics concernés.

Le recours amiable est ouvert à des demandeurs de logement social ordinaire et à des demandeurs d'accueil en structure d'hébergement ou logement adapté.

1° Le demandeur de logement social qui, satisfaisant aux conditions réglementaires d'accès, n'a reçu aucune proposition adaptée dans un délai fixé par arrêté du préfet au regard des circonstances locales (délai dit « anormalement long).

2° Le demandeur de logement social, de bonne foi,

- dépourvu de logement,
- menacé d'expulsion sans relogement,
- hébergé ou logé temporairement dans un établissement ou un logement de transition,
- logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux,
- logé dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, s'il a au moins un enfant mineur, ou s'il est handicapé ou a à sa charge au moins une personne en situation de handicap.

3° Toute personne qui, sollicitant l'accueil dans

- une structure d'hébergement,
- un établissement ou un logement de transition,
- un logement-foyer
- ou une résidence hôtelière à vocation sociale,

n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande.

➤ **La procédure.**

Le recours amiable s'exerce par saisine d'une commission de médiation créée auprès du préfet du département. Cette instance prend la suite de la commission de médiation prévue par la loi du 29 juillet 1998, avec des modifications substantielles quant à sa composition et son rôle. Elle doit être créée dans chaque département avant le 1^{er} janvier 2008.

Présidée par une personnalité qualifiée désignée par le préfet, elle est composée à parts égales :

- 1° de représentants de l'Etat ;
- 2° de représentants du département, des établissements publics de coopération intercommunale ayant conclu avec les bailleurs sociaux un accord collectif intercommunal, et des communes ;
- 3° de représentants des organismes bailleurs et des organismes chargés de la gestion d'une structure d'hébergement, d'un établissement ou d'un logement de transition, d'un logement-foyer ou d'une résidence hôtelière à vocation sociale œuvrant dans le département ;
- 4° de représentants des associations de locataires et des associations agréées dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, œuvrant dans le département.

Un décret en Conseil d'Etat doit préciser le nombre de membres et les modalités de désignation.

Le demandeur peut être assisté par une association dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées ou par une association de défense des personnes en situation d'exclusion et agréée par le préfet.

La commission reçoit notamment du ou des bailleurs chargés de la demande tous les éléments d'information sur la qualité du demandeur et les motifs invoqués pour expliquer l'absence de proposition.

La commission statue dans un délai qui sera fixé par décret. Elle notifie par écrit sa décision motivée au demandeur.

➤ **Les décisions de la commission de médiation.**

1. Si la commission reconnaît le demandeur de logement comme prioritaire et devant se voir attribuer un logement en urgence, elle détermine en tenant compte de ses besoins et de ses capacités, les caractéristiques de ce logement, et elle transmet sa décision au préfet.
2. Si la commission de médiation estime que le demandeur de logement est prioritaire mais qu'une offre de logement n'est pas adaptée, elle transmet au préfet cette demande pour que soit proposé un accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale.
3. Si la commission ne reconnaît pas le demandeur de logement comme prioritaire et devant se voir attribuer un logement en urgence, elle peut faire une proposition d'orientation de sa demande.

4. Si le demandeur sollicite l'accueil dans une structure d'hébergement ou un logement adapté, la commission peut demander au préfet de prévoir un tel accueil.

➤ **La mise en œuvre de la décision de la commission de médiation par le préfet.**

Le préfet, après avis des maires des communes concernées et en tenant compte des objectifs de mixité sociale définis par l'accord collectif, désigne chaque demandeur désigné par la commission à un organisme bailleur disposant de logements correspondant à la demande. Il définit le périmètre et le délai à l'intérieur desquels le bailleur est tenu de loger le demandeur. L'attribution s'impute sur les droits de réservation du préfet. En cas de refus de l'organisme, le préfet procède directement à l'attribution d'un logement.

Lorsque les droits de réservation du préfet ont été délégués, il demande au délégataire de procéder à la désignation et, le cas échéant, à l'attribution du logement dans un délai qu'il détermine. En cas de refus du délégataire, le préfet se substitue à lui.

Le préfet peut également proposer au demandeur un logement privé faisant l'objet d'une convention avec l'ANAH ouvrant droit à l'APL dès lors que des conditions spécifiques d'attribution ont été déterminées ou que le logement est donné à bail à un organisme en vue de sa sous-location à un demandeur prioritaire.

Lorsque la décision de la commission prévoit un accueil dans une structure d'hébergement ou un logement adapté, le préfet doit proposer une place dans un délai fixé par décret.

Les demandeurs recevant une offre de logement ou d'hébergement sont informés par le préfet des dispositifs et structures d'accompagnement social présents dans le département.

L'ouverture d'une voie de recours contentieux en deux étapes : 1^{er} décembre 2008 et 1^{er} janvier 2012 (article 9).

➤ **Les publics concernés.**

- 1° Tout demandeur qui a été reconnu par la commission de médiation comme prioritaire et devant être logé d'urgence et qui n'a pas reçu, dans un délai qui sera fixé par décret, une offre de logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités.
 - Ce recours est ouvert à compter du 1^{er} décembre 2008 pour les demandeurs pouvant saisir la commission de médiation sans condition de délai (dépourvus de logement etc..).
 - Il est ouvert à compter du 1^{er} janvier 2012 aux demandeurs pouvant saisir la commission après dépassement du délai « anormalement long ».
- 2° Tout demandeur qui a été reconnu par la commission de médiation comme prioritaire et comme devant être accueilli dans une structure d'hébergement, un établissement ou

logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale et qui n'a pas été accueilli, dans un délai fixé par décret, dans l'une de ces structures.

- Ce recours est ouvert à compter du 1^{er} décembre 2008.

A noter qu'en cas d'absence de commission de médiation dans le département, la loi ouvre la possibilité d'un recours contentieux à un demandeur qui, après avoir saisi le préfet, n'a pas reçu d'offre adaptée dans un délai fixé par voie réglementaire.

➤ **La procédure.**

Le recours contentieux s'exerce auprès du tribunal administratif.

Le demandeur peut se faire assister par une association (association dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées ou une association de défense des personnes en situation d'exclusion agréée par le représentant de l'Etat dans le département).

Le juge administratif statue dans un délai de 2 mois.

➤ **Les décisions du juge administratif.**

1. Lorsqu'il constate :

- que la demande de logement a été reconnue par la commission de médiation comme prioritaire et devant être satisfaite d'urgence,
- et que n'a pas été offert au demandeur un logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités,

le juge ordonne le logement ou le relogement de celui-ci par l'Etat.

2. Lorsqu'il constate :

- que le demandeur a été reconnu par la commission de médiation comme prioritaire et devant être accueilli dans une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale,
- et qu'il n'a pas obtenu de proposition,

le juge ordonne l'accueil dans l'une de ces structures.

Dans les deux cas, l'injonction faite par le juge au préfet peut être assortie du versement d'une astreinte. Celle-ci est versée à un fonds d'aménagement urbain destiné au logement social.

2-3 La possibilité pour les EPCI d'exercer la responsabilité par délégation de l'Etat à titre expérimental.

A titre expérimental et pour une durée de six ans, un EPCI délégataire des aides à la pierre peut passer une convention avec l'Etat, ses communes membres et les départements concernés pour devenir, sur son territoire, le garant du droit à un logement décent et indépendant.

La convention prévoit la délégation au président de l'établissement public de coopération intercommunale :

- de tout ou partie du contingent préfectoral,
- de la mise en œuvre des procédures de résorption de l'insalubrité et de lutte contre la présence de plomb,
- de la mise en œuvre des procédures de résorption des immeubles menaçant ruine,
- de la mise en œuvre des procédures de réquisition.

Elle prévoit la délégation à l'EPCI de tout ou partie des compétences qui, dans le domaine de l'action sociale, sont attribuées au département en vertu des articles L. 121-1 et L. 121-2 du code de l'action sociale et des familles.

2-4 Les principales autres dispositions de la loi directement liées à la mise en œuvre du droit au logement opposable.

- Le renforcement des obligations imposées aux communes et groupements intercommunaux en matière de création de places d'hébergement d'urgence (article 2).
Cet article réactive les plans départementaux pour l'hébergement d'urgence introduits par la loi du 21 juillet 1994. Il met en place au 1^{er} janvier 2009 un prélèvement financier pour les communes ne remplissant pas leurs obligations.
- L'application du régime fiscal des logements locatifs sociaux à la création ou l'amélioration de structures d'hébergement temporaire ou d'urgence (article 3).
Il s'agit de la TVA à 5,5% et de l'exonération de la TFPB.
- La « non remise à la rue » des personnes accueillies dans les centres d'hébergement (article 4).
« Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation. »
- L'obligation pour le préfet d'assurer l'accès des personnes concernées à l'information sur la mise en œuvre du droit au logement (article 5).
Cette information doit être organisée « en concertation avec les organismes, les associations et les autorités publiques concourant à la réalisation des objectifs de la politique d'aide au logement dans le département ».
- La possibilité de louer les logements privés faisant l'objet d'une convention de l'ANAH à des organismes publics ou privés en vue de leur sous-location à des demandeurs prioritaires (article 8).
- La mise en conformité des conventions par lesquelles le préfet peut déléguer son contingent de réservation de logements locatifs sociaux à des collectivités territoriales (article 10).
A peine de caducité des conventions, la mise en conformité devra intervenir au plus tard le 1^{er} décembre 2008.

- L'élargissement du champ de l'obligation des 20% de logements sociaux (article 11).
A compter du 1^{er} janvier 2008, elle s'applique également aux communes de plus de 1500 habitants en Ile de France et 3500 habitants hors Ile de France appartenant à un EPCI de plus de 50 000 habitants comprenant une commune de plus de 15 000.
- L'évaluation de la loi par le Conseil économique et social (article 12).
Le rapport d'évaluation du CES devra être remis au Président de la République et au Parlement avant le 1^{er} octobre 2010.
- La création du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable (article 13).
- Le renforcement du dispositif d'hébergement et l'augmentation des capacités d'accueil en maisons relais (article 20).
Les objectifs quantitatifs globaux de places d'hébergement définis dans la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 sont inchangés, mais leur ventilation est modifiée :
 - transformation de 4500 places d'hébergement d'urgence en places de CHRS
 - transformation de 6000 places d'hébergement d'urgence en places d'hébergement de stabilisation.
 L'objectif de création de places en maisons relais au cours des années 2005 à 2007 passe de 4000 à 12000.
- L'augmentation des objectifs d'accroissement des capacités de logement social figurant dans la loi de programmation pour la cohésion sociale (article 21 à 23).
Pour la métropole, les objectifs globaux sur la période 2005 à 2009 sont portés de 500 000 à 591 000 logements locatifs sociaux. L'accroissement porte sur les logements PLUS et PLAI dont l'objectif annuel de production est porté, pour 2007, à 80 000 dont au moins 20 000 PLAI, et pour les années 2008 et 2009, à 100 000 dont au moins 20 000 PLAI (hors rénovation urbaine).
Pour les départements d'outre-mer, Mayotte et Saint Pierre et Miquelon, il est programmé 37 500 logements sociaux (non exclusivement locatifs) à raison de 12 500 logements pour chacune des années 2007 à 2009.
- Un rapport annuel sur le numéro unique d'enregistrement des demandes de logement social (article 25).
Ce rapport est transmis par le Gouvernement au Parlement. Il dresse notamment un bilan chiffré des demandes de logement locatif social non satisfaites.
- L'indexation des barèmes de l'allocation logement et de l'aide personnalisée au logement (article 26).
Les barèmes sont désormais indexés sur l'indice de référence des loyers.
- La création d'un fonds de garantie universelle des risques locatifs (article 27).
Ce fonds reçoit des contributions du 1% logement et des assurances. Il peut également recevoir des contributions de l'Etat au titre des locataires que celui-ci prend en charge.

- L'extension des aides fiscales du dispositif « Borloo dans l'ancien » à la location d'un logement privé conventionné à l'APL à un organisme pratiquant la sous-location ou l'hébergement (article 32).
- L'extension de la liste des documents qui ne peuvent pas être demandées au candidat locataire par un bailleur (article 35).
- L'interdiction de procéder à des coupures d'eau à des ménages en difficulté (article 36). Cette mesure, déjà existante pour la période hivernale, est étendue à l'ensemble de l'année pour les personnes bénéficiant ou ayant bénéficié de l'aide du Fonds de solidarité logement au cours des 12 derniers mois.

3) Propositions pour faire face aux enjeux de la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO).

La bonne application de la loi du 5 mars 2007 comporte six enjeux majeurs pour l'action publique, et c'est à partir de chacun d'entre eux que le comité de suivi a élaboré ses propositions.

Trois enjeux découlent des échéances fixées par la loi. Les deux premières nous attendent en 2008 : elles s'inscrivent dans l'urgence de l'action. La troisième est fixée à janvier 2012 : au regard des défis qu'elle nous impose de relever, elle s'inscrit dans l'urgence des décisions.

Les trois autres enjeux sont transversaux : ils devront être pris en compte à toutes les étapes du processus et donc, eux aussi, dès maintenant.

1er enjeu Tenir l'échéance du 1^{er} janvier 2008.

A cette date les commissions de médiation devront être installées et disposer des moyens de fonctionnement nécessaires afin que le recours amiable soit effectif.

Les services de l'Etat devront être prêts à assumer l'ensemble des missions qui découlent du droit au logement opposable.

2e enjeu Tenir l'échéance du 1^{er} décembre 2008.

A cette date le recours contentieux sera possible pour les ménages qui connaissent les situations les plus dramatiques. Cependant chaque condamnation de l'Etat constituera un constat d'échec de l'action publique. Il s'agit donc que tous les préfets soient en capacité, d'ici décembre 2008, de loger l'ensemble des ménages prioritaires désignés par les commissions de médiation.

3e enjeu Tenir l'échéance du 1^{er} janvier 2012.

L'Etat devra alors faire face à l'extension de la possibilité de recours contentieux à tous les demandeurs n'ayant pas obtenu de proposition dans des délais anormalement long. Il ne pourra le faire que si ont été développées, sur l'ensemble du territoire, des politiques permettant de produire les logements nécessaires.

4e enjeu Articuler hébergement, logement et accompagnement

Beaucoup de demandeurs prioritaires de logement cumulent la difficulté de logement avec des difficultés sociales. Il s'agit que l'hébergement soit un relais, non un substitut au logement, et que la mise en œuvre de tous les outils de l'accompagnement inscrive dans des processus d'insertion.

5e enjeu Concilier droit au logement et mixité sociale.

La mise en œuvre du DALO va conduire à attribuer prioritairement des logements sociaux à des ménages qui connaissent des difficultés sociales. Il s'agit de veiller à ce que cela se fasse de la façon la plus répartie, et que la production des nouveaux logements sociaux corrige les déséquilibres actuels.

6e enjeu Prendre en compte la spécificité de l'Ile de France.

L'Ile de France représente à elle seule 40% des publics concernés par le DALO. Elle présente des caractéristiques propres qui, si elles n'étaient pas prises en compte, s'opposeraient à la bonne application du droit au logement opposable.

1^{er} enjeu : Tenir l'échéance du 1^{er} janvier 2008.

Assurer la mise en place des commissions de médiation et mettre les services de l'Etat en situation de piloter la mise en œuvre du DALO.

La première échéance fixée par la loi est celle du 1^{er} janvier 2008, date à laquelle les commissions de médiation devront être en place dans tous les départements. Dans la mesure où il s'agit de la transformation d'instances qui ont été introduites par la loi du 29 juillet 1998, ce délai devrait être confortable. En réalité il convient de rappeler que les commissions de médiation sont encore inexistantes dans environ ¼ des départements, et que beaucoup de celles qui ont été créées fonctionnent au ralenti. En fixant une échéance à leur mise en place, le législateur a entendu mettre fin à cette situation de non respect de la loi. Il a également ajouté une pression forte sur les préfets en permettant aux demandeurs, en cas d'absence de commission dans le département, de saisir directement le préfet, puis le juge en décembre 2008.

Il s'agit également, à cette date où le processus de l'opposabilité entrera en vigueur, que les services de l'Etat soient en situation de piloter l'ensemble du processus.

➔ Pour mémoire : Mener à bien la mise en place du cadre réglementaire : le Comité de suivi reste en attente du projet de décret d'application de l'article 1^{er}.

L'installation des commissions de médiation dans leur nouvelle configuration ainsi que l'exercice du recours supposent la publication préalable de textes d'application. La loi du 5 mars a prévu que devaient faire l'objet de décrets :

- pour l'article 1^{er} : les conditions de régularité et de permanence du séjour des étrangers pouvant se prévaloir du droit au logement ;
- pour l'article 7 relatif au recours amiable :
 - o la composition de la commission de médiation,
 - o le délai dans lequel elle doit se prononcer et le délai dans lequel le préfet doit proposer une place aux demandeurs d'hébergement ou de logement adapté qui lui sont désignés par la commission ;
- pour l'article 9 relatif au recours contentieux :
 - o le délai à partir duquel le demandeur reconnu prioritaire et devant être logé d'urgence par la commission de médiation peut saisir le juge s'il n'a pas reçu d'offre adaptée à sa situation,
 - o le délai à partir duquel le demandeur reconnu prioritaire et devant être accueilli dans une structure d'hébergement ou un logement adapté peut saisir le juge s'il n'a pas reçu d'offre adaptée à sa situation.

Un projet de décret concernant les articles 7 et 9 a été soumis pour avis au comité de suivi lors de sa réunion du 5 septembre, puis, après modification, lors de la réunion du 27.

- ➔ **Proposition n°1 : Doter les services déconcentrés de l'Etat des moyens humains nécessaires à l'exercice des missions qui découlent de la mise en œuvre du DALO :**
- **assurer le fonctionnement des commissions de médiation,**
 - **gérer le contingent préfectoral,**
 - **piloter la veille sociale et l'hébergement,**
 - **organiser l'information des publics concernés,**
 - **assurer le bon fonctionnement de la lutte contre l'habitat indigne,**
 - **coordonner la prévention des expulsions,**
 - **s'assurer de la prise en compte des besoins de logement dans les politiques locales.**

La responsabilité du droit au logement fait reposer sur les services de l'Etat une obligation de résultat dont on sait que, sur un grand nombre de départements, elle représente un véritable défi. Au plan local, c'est le préfet qui se trouve directement exposé. Il doit disposer des moyens humains nécessaires..

Le comité de suivi ne se prononce pas sur l'organisation qu'il convient de mettre en place entre les différentes administrations de l'Etat concernées (préfecture, DDE, DDASS). Il pointe simplement le besoin d'une adaptation générale des moyens humains à l'exercice des missions induites par la mise en œuvre du droit au logement opposable.

Découlent directement de l'application de la loi DALO les besoins nécessaires :

➤ **au fonctionnement des commissions de médiation.**

Les commissions, qui vont gérer des nombres très importants de demandes, doivent être en capacité de fonctionner avec rigueur et pertinence. Leurs décisions, qui devront être notifiées par écrit au demandeur, seront susceptibles de recours, tant par les demandeurs que le cas échéant par le préfet.

Elles doivent être en mesure :

- de traiter toutes les demandes dans les délais qui seront fixés par décret,
- de réaliser, par leurs propres moyens et/ou en s'associant les concours nécessaires, un travail d'instruction de nature à permettre à la commission d'effectuer une bonne orientation des demandes,
- de notifier et motiver par écrit les avis,
- de suivre les décisions et produire des bilans d'activité.

➤ **à la gestion du contingent préfectoral.**

Pour mettre en œuvre les décisions de la commission de médiation, le préfet devra pouvoir actionner le contingent préfectoral de réservations locatives, qu'il s'agisse du parc social ou de logements privés conventionnés, ce qui suppose que les modalités de gestion en aient été définies de la façon la plus opérationnelle. Ceci est difficilement concevable sans l'existence d'un service ad hoc.

Là où le contingent préfectoral a été délégué à une collectivité locale, il conviendra, soit qu'il soit repris par le préfet, soit que, conformément à la loi, les modalités aient été adaptées de façon à ne pas faire obstacle à l'application des décisions de la commission de médiation.

Au-delà de la simple gestion administrative du contingent, c'est également le pilotage des accords collectifs et l'ensemble des relations avec les bailleurs et les autres réservataires qui doivent être gérés pour que le préfet soit en mesure d'assurer le relogement des ménages désignés par les commissions de médiation.

➤ **au pilotage de la veille sociale et de l'hébergement.**

Le secteur de l'hébergement va devoir connaître des évolutions considérables pour s'adapter aux exigences posées par la loi DALO : il ne doit laisser personne à la rue, et être en mesure de conduire chacun de ceux qu'il prend en charge vers une solution pérenne adaptée à sa situation,. Il appartient à l'Etat, dans chaque département, de conduire ces évolutions.

➤ **à l'organisation de l'information des personnes concernées.**

L'article 5 de la loi donne au préfet obligation d'organiser l'information des publics concernés. Cette information peut être faite par du personnel Etat ou déléguée à un organisme partenaire. Elle doit se mettre en place parallèlement à l'installation des nouvelles commissions de médiation.

Découlent indirectement de l'application de la loi les besoins relatifs :

➤ **au bon fonctionnement de tous les outils permettant de répondre aux situations de ménages prioritaires autrement que par l'attribution de logements.**

Il s'agit en particulier de la prévention des expulsions et de la lutte contre l'habitat indigne (cf 2^e enjeu).

➤ **à l'exercice par l'Etat de ses prérogatives pour s'assurer de la prise en compte le DALO dans les politiques contribuant à la réponse aux besoins de logement.**

L'Etat doit veiller à ce que les politiques locales de l'habitat permettent de répondre aux besoins de tous, et en particulier de tenir l'échéance du 1^{er} janvier 2012 (cf. 3^e enjeu). Pour cela il aura besoin :

- de s'assurer de l'existence d'outils de connaissance permettant de baser la définition de politiques sur lesquelles Etat et collectivités territoriales pourront s'accorder,
- d'être en dialogue permanent avec les collectivités et l'ensemble des acteurs impliqués dans la mise en œuvre du droit au logement,
- dans certaines circonstances, d'exercer son rôle d'arbitre, en usant de ses prérogatives pour que les décisions nécessaires à la mise en œuvre du droit au logement soient prises.

➔ Proposition n°2 : Constituer au sein de l'administration une équipe nationale d'appui aux préfetures pour la mise en œuvre du droit au logement opposable.

L'obligation de résultat qui va reposer sur les préfets induit de grandes attentes par rapport à l'administration centrale. Au-delà de la production de textes d'application, celle-ci doit être en mesure d'exercer un rôle permanent d'animation et de soutien auprès de l'administration déconcentrée.

Il est proposé de constituer à cette fin une équipe nationale d'appui chargée :

- d'apporter conseil et soutien à l'administration déconcentrée,
- de faire circuler l'information, notamment sur les bonnes pratiques,
- de faire remonter vers le Ministre et vers le Comité de suivi les difficultés rencontrées.

Elle devrait être dotée des moyens humains nécessaires.

➔ Proposition n°3 : Etablir un tableau de bord national des commissions de médiation.

Les données concernant l'activité des commissions de médiation doivent constituer une source d'information privilégiée pour le pilotage du dispositif, tant au niveau local que national. Aussi est-il indispensable de définir très rapidement les informations qu'il sera demandé aux commissions de faire remonter au niveau national. Ceci permettrait d'alimenter un tableau de bord dès le mois de janvier 2008.

Ce tableau de bord constituera une base de travail essentielle pour le Comité de suivi.

2^e enjeu : Tenir l'échéance du 1^{er} décembre 2008.

Faire en sorte que chaque préfet soit en capacité, d'ici décembre 2008, de loger l'ensemble des ménages prioritaires.

Si l'on peut penser que sur un certain nombre de département, le préfet sera en mesure de répondre aux demandes prioritaires par la simple mobilisation du contingent préfectoral, telle ne sera pas la situation sur une grande partie du territoire.

L'évaluation du nombre de demandes prioritaires à satisfaire au niveau de chaque département, n'a pas, à ce jour, été établie. Selon les données statistiques compilées par l'Union sociale pour l'habitat, essentiellement à partir de chiffres publiés par l'Insee, le nombre de ménages susceptibles d'être en situation de demandeur prioritaire serait d'environ 600 000, soit 1,7 million de personnes. Le nombre de logements attribués annuellement au titre du contingent préfectoral serait de l'ordre de 60 à 65 000 par an. Ce décalage est fortement concentré sur certains territoires : Ile de France, région PACA, zones frontalières, zones côtières, Dom...

Il y a donc un risque important, sur les territoires tendus, que les préfets ne puissent pas honorer toutes les demandes orientées par les commissions de médiation. Il en résulterait la multiplication de recours contentieux qui ne pourraient que conduire à la condamnation de l'Etat sans forcément apporter une réponse au besoin des personnes.

Pour éviter cette impasse, il importe d'abord que l'ensemble des outils permettant de prévenir les situations de non logement ou de mal logement, ou de les traiter autrement que par le relogement soient correctement mobilisés. Il conviendra également de faire appliquer les critères de priorité définis par le code de la construction par l'ensemble des réservataires de logements sociaux. Enfin il est impératif de développer massivement l'offre de logements privés conventionnés ouvrant droit de réservation pour le préfet.

Propositions pour réduire la demande de relogement en assurant le bon fonctionnement des dispositifs de traitement de l'habitat indigne.

La loi DALO a fait le choix d'utiliser comme voie de recours du droit au logement une filière mise en place pour les demandeurs de logements sociaux : celle des commissions de médiation.

Cependant, tous les ménages non logés ou logés de façon indécente ne sont pas demandeurs de logement social. Des propriétaires occupants peuvent être confrontés à une situation d'insalubrité et dans l'incapacité financière d'assumer le coût des travaux nécessaires. Des locataires peuvent habiter des logements indignes. L'ouverture des voies de recours de la loi DALO fait donc courir le risque, soit de ne pas prendre en compte certains ménages qui entrent pourtant dans les critères de priorité, soit de les conduire à être demandeurs de logement social.

Il existe cependant des outils qui permettent de résoudre les situations de logement indigne avec maintien des occupants dans les lieux, ou le cas échéant avec un relogement à la charge du propriétaire. L'ordonnance du 15 décembre 2005 a récemment renforcé le cadre juridique et l'Anah apporte des aides aux propriétaires occupants et bailleurs. Il s'agira donc de s'assurer que l'on dispose des moyens nécessaires, financiers et humains, et que ceux-ci sont mobilisés de façon systématique pour les situations qui en relèvent.

➔ Proposition n°4 : Privilégier la mise en œuvre des procédures de lutte contre l'habitat indigne lorsqu'elles permettent de répondre au besoin d'un demandeur s'adressant à la commission de médiation.

La commission de médiation va être saisie par des demandeurs qui vivent dans des logements insalubres, dangereux, ou non décents. Il conviendra de privilégier chaque fois que possible le maintien dans les lieux avec réalisation des travaux ou le relogement à la charge du propriétaire dans les cas prévus par la loi.

La mise en œuvre de ces dispositifs permettra :

- d'alléger les obligations de relogement du préfet dans le parc social,
- d'éviter les effets de filière : le logement indigne dont l'occupant a été relogé étant réattribué par le propriétaire à un nouvel occupant, qui fera lui-même valoir son droit auprès de la commission de médiation.

Elle suppose que les services de l'Etat soient en mesure de procéder ou faire procéder aux constatations nécessaires.

➔ Proposition n°5 : Ouvrir l'accès au recours amiable à des ménages non demandeurs de logements sociaux.

Il s'agirait d'ouvrir la possibilité d'un recours devant la commission de médiation à des ménages entrant dans les critères définis par l'article 7 mais non demandeurs de logements sociaux. Il conviendrait :

- de modifier l'article 7 de la loi pour autoriser ces ménages à faire recours auprès de la commission de médiation sans déposer une demande de logement social,
- de prévoir dans le même article que la commission de médiation puisse désigner au préfet des ménages au profit desquels les outils de la lutte contre l'habitat indigne doivent être mobilisés.

➔ Proposition n° 6 : Affecter à la lutte contre l'habitat indigne les moyens budgétaires nécessaires, qu'il s'agisse de contribuer au financement des travaux ou de financer les équipes opérationnelles.

La lutte contre l'habitat indigne concerne des situations complexes, en particulier dans le cas des copropriétés, qui nécessitent une mobilisation de compétences juridiques, techniques, financières et sociales sur la durée. Elle nécessite des aides apportées aux propriétaires, occupants et bailleurs, qui ne disposent pas des moyens leur permettant de financer seuls les travaux et l'ingénierie nécessaires.

L'Etat doit à la fois être en mesure de mobiliser des équipes chargées d'intervenir auprès des propriétaires et des occupants, et de subventionner les travaux.

Il conviendra donc de veiller à ce que les moyens budgétaires de l'ANAH, qui ont été revalorisés ces dernières années, suivent l'évolution des besoins révélés par la mise en place de l'opposabilité du droit au logement.

➔ **Pour mémoire, la proposition n° 1 préconise d'adapter les moyens humains de l'Etat dans les services déconcentrés.**

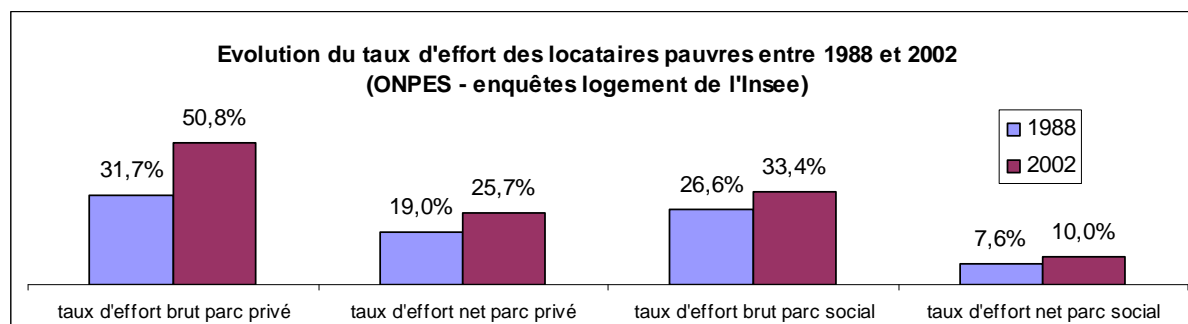
Les services de l'Etat doivent être en mesure de suivre les procédures qui découlent des signalements qui leur parviennent, notamment en matière d'insalubrité ou de risque d'exposition des enfants au plomb. Les constats des risques d'exposition au plomb qui sont obligatoires en cas de vente depuis la loi de lutte contre les exclusions de 1998, et qui vont s'appliquer aux locations de logements anciens à partir de 2008, n'ont d'intérêt que s'ils font l'objet d'un suivi par les services de l'Etat.

Ceux-ci doivent aussi veiller à la mise en place de l'observatoire nominatif des logements indignes prévu par la loi ENL.

Propositions pour réduire la demande de relogement en assurant le bon fonctionnement des dispositifs de prévention des expulsions.

Il y a environ 100 000 jugements d'expulsion chaque année. Or l'application de la loi DALO doit conduire à reloger prioritairement les ménages de bonne foi menacés d'expulsion sans relogement. Compte tenu du nombre de ménages concernés, mais aussi du traumatisme humain que représente l'expulsion, il convient avant tout de s'attacher à l'éviter.

Ceci pose d'abord la question de l'adéquation entre le coût du logement et le revenu des locataires. Les aides personnelles au logement ont pour vocation d'assurer la solvabilité des ménages les plus modestes. L'ajustement de leur barème à la réalité des coûts et des ressources est la première condition de la prévention des expulsions car lorsque le taux d'effort est trop élevé, une rupture professionnelle, la maladie, un événement familial ou même une simple dépense imprévue peuvent faire basculer un locataire vers l'impayé et le contentieux locatif.



Se pose ensuite la question, pour les locataires qui font l'objet d'une procédure contentieuse, d'éviter que celle-ci débouche sur un jugement d'expulsion. Les outils existent : la loi de lutte contre les exclusions de juillet 1998 a rendu obligatoire l'adoption de chartes départementales et, en 2006, la loi ENL a ouvert la possibilité de création d'une commission spécialisée de coordination des actions de prévention des expulsions locatives. Cependant c'est de façon très inégale que se sont développées les actions sur le territoire. L'enquête sociale auprès des ménages concernés par l'ouverture d'une procédure, qui constitue un élément clé de la prévention, n'est pas réalisée partout, faute que des moyens y soient affectés. Beaucoup de ménages sont menacés d'expulsion faute de connaître leurs droits et de les avoir fait valoir. Il faut donc assurer le bon fonctionnement de ces outils de prévention.

Enfin il reste que l'on ne peut pas toujours empêcher les jugements d'expulsion. Il faut donc aussi s'interroger sur les mesures immédiates qui permettraient au préfet, y compris dans le cas où le jugement d'expulsion n'a pas pu être évité, d'assurer le maintien dans les lieux de l'occupant plutôt que de devoir le reloger.

➔ Proposition n° 7 : Renforcer le pouvoir solvabilisateur des aides à la personne pour réduire le nombre de ménages exposés au risque de l'expulsion.

L'augmentation du nombre de personnes menacées d'expulsion du fait d'une situation d'impayés est en partie lié à l'insuffisante prise en compte des dépenses réelles de logement par les barèmes des aides. Si, pour l'avenir, la loi DALO a indexé le barème des aides sur l'indice qui sert de référence pour la révision annuelle des loyers, cette mesure ne compense pas le décalage intervenu au cours des dernières années. Par ailleurs les charges pèsent de plus en plus lourdement dans le coût du logement. Elles ont fortement augmenté au cours des dernières années et leur prise en compte forfaitaire par les aides à la personne est loin de correspondre à la réalité.

➤ **Mieux prendre en charge la réalité des coûts de loyer et de charges.**

Il est proposé :

- d'ouvrir le droit dès le premier mois de location,
- de revaloriser les plafonds (rattrapage du retard pris entre 2000 et 2006)
- de réévaluer la prise en compte des charges.

➤ **Promouvoir les économies d'énergie.**

Compte tenu de la hausse des prix de l'énergie, il est indispensable aujourd'hui de développer les initiatives en faveur d'équipements plus économes.

➔ Proposition n° 8 : Renforcer le pilotage et la coordination des actions de prévention des expulsions.

L'Etat a un rôle central dans l'ensemble de la procédure et il lui appartient à la fois de mobiliser ses partenaires et d'organiser sa propre cohérence :

- le préfet est informé des procédures d'expulsion ;
- c'est lui qui décide d'accorder ou de refuser le concours de la force publique ;
- c'est à lui qu'incombe le relogement des ménages menacés d'expulsion au titre de la loi DALO.

Il ne dispose cependant pas de tous les leviers, en particulier de l'intervention des services sociaux de secteur, ou du fonds de solidarité logement qui relèvent du Département, ce qui suppose l'établissement et l'animation d'un partenariat.

Les commissions de concertation locales sur les expulsions sont un outil efficace. La loi ENL, sans les rendre obligatoire, les a introduites dans les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). Un décret est en préparation. Leur développement doit permettre d'apporter des réponses adaptées aux situations les plus lourdes en mobilisant l'ensemble des intervenants. Il suppose des moyens de fonctionnement.

➔ **Pour mémoire, la proposition n° 1 préconise d'adapter les moyens humains de l'Etat pour qu'il soit en mesure de piloter la prévention des expulsions.**

➔ **Proposition n° 9 : Donner au préfet la possibilité de missionner un organisme tiers pour assurer le maintien dans les lieux de ménages expulsés ou menacés d'expulsion en prenant à bail leur logement.**

(Voir en annexe la note du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées.)

Dans le parc social, la loi de programmation pour la cohésion sociale a ouvert la possibilité de signature de protocoles entre le bailleur et le ménage expulsé. Ces protocoles, dont les bailleurs sociaux regrettent que l'Etat ne soit pas signataire, permettent d'assurer le maintien dans les lieux, avec bénéfice des aides au logement, du ménage qui s'engage sur l'apurement de sa dette. Ils ont vocation à déboucher sur le rétablissement d'un bail. Dans le parc locatif privé, il n'existe pas de dispositif équivalent. La seule possibilité pour le préfet de permettre le maintien dans les lieux d'un ménage qu'il n'est pas en mesure de reloger est de refuser le concours de la force publique. Cette solution n'est satisfaisante ni pour le propriétaire, ni pour le ménage, ni pour l'Etat amené à indemniser le propriétaire.

La prise à bail du logement du ménage expulsé par un organisme social aux fins d'y maintenir le ménage, au moins temporairement, est juridiquement possible, tant dans le parc privé que dans le parc social. Dans beaucoup de situations elle répond aux intérêts convergents du propriétaire, du ménage expulsé et de l'Etat, responsable du relogement.

Sa mise en œuvre doit s'inscrire dans des conventions d'objectifs passées par les préfets avec un ou des organismes sociaux. Ceci suppose qu'il puisse leur apporter les moyens nécessaires pour exercer un travail de médiation locative et assurer un accompagnement social.

Proposition pour veiller à l'application des critères de priorité de l'attribution des logements sociaux par l'ensemble des réservataires.

La loi DALO stipule que les relogements effectués par le préfet après désignation par la commission de médiation s'imputent sur ses droits de réservation. Cependant le contingent préfectoral ne suffira pas – en tous cas pas partout – à permettre l'accès au logement de tous les ménages qui peuvent justifier d'une situation prioritaire au titre des critères définis par la loi.

C'est pourquoi il convient de rappeler que l'article L.441-1 du code de la construction et de l'habitation définit des critères de priorité qui s'imposent à l'ensemble des attributions et non au seul contingent préfectoral. Ils concernent notamment les personnes en situation de handicap, mal-logées, défavorisées ou hébergées.

Dans chaque département, le préfet devra donc s'assurer de la bonne application de ces critères par l'ensemble des réservataires et par les commissions d'attribution. Il pourra s'appuyer sur :

- l'article 4 de la loi du 31 mai 1990 qui confie au plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées un rôle de coordination des réservataires dans l'attribution de logements aux demandeurs prioritaires,
- les accords collectifs prévus aux articles L.441-1-1 et L.441-1-2 du code de la construction et de l'habitation.

➡ Proposition n° 10 : Définir avec les partenaires sociaux les modalités de la mobilisation du 1% logement en faveur des ménages prioritaires.

Le 1% logement consacre d'ores et déjà une part significative de ses financements au logement des personnes en difficulté. Il est en particulier l'initiateur et le principal contributeur de la garantie des risques locatifs. En matière d'attribution une convention a été signée avec l'Etat afin de réserver 3000 logements sur 3 ans à des ménages sortant d'hébergement.

Il est proposé d'aller plus loin dans la mobilisation des logements du contingent du 1% en faveur de personnes entrant dans les critères de priorité, et tout particulièrement de travailleurs pauvres. A cette fin, il est préconisé l'ouverture de discussions entre l'Etat et les partenaires sociaux afin d'en définir les modalités dans un cadre conventionnel.

Propositions pour mobiliser des logements privés à travers un conventionnement ouvrant droit à réservation pour le préfet.

La loi a ouvert au préfet la possibilité de s'acquitter de son obligation envers les ménages désignés par la commission de médiation en mobilisant des logements privés conventionnés. Ce recours au parc locatif privé est essentiel à deux titres :

- pour pallier l'insuffisance de l'offre disponible sur le parc social,
- pour prendre en compte l'exigence de mixité sociale.

Il suppose pour le préfet d'obtenir des propriétaires un droit de réservation sur des logements dont le loyer aura été plafonné à un niveau qui, compte tenu des aides au logement, sera accessible aux ménages visés. Un tel engagement ne peut être obtenu que par l'apport de contreparties, qu'il s'agisse de subventions, d'aides fiscales ou de garanties.

Il existe pour cela une « boîte à outils » de dispositifs législatifs et réglementaires déjà fort riche. Elle a récemment été complétée par les lois ENL et DALO, ainsi que par les décisions du conseil d'administration de l'ANAH.

Néanmoins, on constate que ces outils rencontrent encore certaines limites.

- Parmi les logements conventionnés par l'ANAH, seuls les « très sociaux », c'est-à-dire relevant des programmes sociaux thématiques, qui correspondent aux plafonds de ressources du PLAI, ouvrent droit à réservation pour le préfet ; les logements conventionnés « sociaux », qui correspondent au maximum aux plafonds du PLUS, ont pourtant un niveau de loyer compatible avec les revenus de très nombreux ménages concernés par le DALO mais les conventions actuelles ne comportent pas de clause de réservation ; les logements conventionnés « intermédiaires », qui n'ouvrent pas droit à l'APL ne toucheront pas les publics DALO.
- Dans les zones où les loyers sont les plus élevés, les contreparties apportées restent insuffisantes pour convaincre en nombre important les propriétaires d'entrer dans un conventionnement social ou très social. On doit donc s'interroger sur la façon de rendre plus incitatif les dispositifs.
- Par ailleurs, quelles que soient les aides instaurées, elles ne sont utilisées que si elles sont connues des propriétaires concernés, qui sont la plupart du temps des personnes physiques propriétaires d'un seul ou de deux logements locatifs.

➔ **Proposition n° 11 : Compléter les aides pour tenir compte des situations de marché tendu et de la nécessité de développer le logement très social.**

Actuellement, tous les logements conventionnés à l'APL bénéficient d'une déduction fiscale de 45 %. Lorsque le conventionnement se fait avec travaux, le propriétaire bénéficie en outre d'une subvention, laquelle est majorée s'il opte pour un conventionnement « très social ».

- **Accorder une exonération totale d'imposition aux revenus des logements conventionnés sociaux et très sociaux en zone A. En dehors de cette zone, appliquer cette exonération aux seuls logements très sociaux.**

Compte-tenu d'une part de l'importance du décalage entre les loyers de marché et ceux du conventionnement et, d'autre part, de l'urgence qu'il y a à mobiliser une offre de logements privés conventionnés, une mesure d'exonération totale constituerait un argument simple et de nature à convaincre les propriétaires. Elle pourrait être appliquée à tous les logements sociaux et très sociaux situés en zone A.

Dans les autres zones, elle pourrait être réservée aux logements très sociaux, qui constituent la réponse à privilégier en faveur des publics visés par le DALO.

- **Sortir de l'assiette de l'ISF les logements affectés au logement très social et gérés par des associations.**

Une telle mesure constituerait un encouragement fort au développement du conventionnement très social. Elle s'appliquerait sur la durée de la convention et serait liée à un engagement du propriétaire de confier la gestion et l'accompagnement de la famille logée à une association ou un organisme agréé.

- **Garantir le taux de TVA à 5,5% pour tout programme de travaux conduisant au conventionnement APL.**

Cette mesure viserait les logements faisant l'objet de programmes importants de travaux, ce qui est le cas fréquent de logements vacants.

➤ **Adapter les moyens budgétaires de l'ANAH à l'augmentation des besoins.**

L'ANAH subventionne les travaux réalisés par les propriétaires en privilégiant les logements conventionnés et la remise sur le marché de logements vacants. L'ANAH participe également au financement de l'ingénierie. Ses interventions sont donc déterminantes pour la mobilisation des logements privés.

Il conviendra donc que les moyens budgétaires de l'ANAH s'adaptent à l'augmentation des besoins résultant du changement de rythme qui devrait découler de la mise en œuvre du droit au logement opposable, qu'il s'agisse du développement du conventionnement social et très social ou du traitement de l'habitat indigne (des propriétaires occupants et des locataires).

➔ **Proposition n° 12 : Apporter les financements et les garanties nécessaires aux organismes qui pratiquent la location / sous-location.**

La location/sous-location est la formule la plus sécurisante pour le propriétaire qui peut, à l'issue du conventionnement, obtenir la restitution du logement par l'organisme intermédiaire sans que la loi de 89 y fasse obstacle. Le choix du sous-locataire est laissé à l'organisme locataire. Cependant celui-ci a besoin d'être garanti et financé pour sa mission de médiation. (Cette proposition est présentée dans le cadre de la mobilisation du parc locatif privé, mais elle concerne également le parc locatif social.)

➤ **Ouvrir la Garantie universelle des risques locatifs (GRL) aux organismes pratiquant la location / sous-location.**

La loi DALO a créé un fonds de garantie universelle des risques locatifs, auquel l'Etat contribue. Les organismes sociaux qui prennent le bail à leur nom pour sous-louer le logement à un ménage supportent le risque à la place du propriétaire. Ils doivent pouvoir bénéficier de l'intervention de ce fonds.

➤ **Financer le fonctionnement des associations pratiquant la location / sous-location dans le cadre de conventions d'objectifs.**

Ce financement peut relever de l'aide à la gestion locative, mais il dépend de la volonté des collectivités concernées (départements). Des conventions permettraient de fixer les objectifs en nombre de logements et de sécuriser les associations.

➤ **Réfléchir aux modalités souhaitables du passage de la sous-location à la location ordinaire.**

La sous-location ne peut constituer qu'une offre temporaire pour les locataires. Sauf à constituer un « sous-droit » au logement, elle devrait exclusivement concerner des ménages justifiant du besoin d'une étape avant l'accès à un logement selon des modalités de droit commun. Cette étape doit déboucher, soit sur l'attribution d'un autre logement, soit sur le passage en bail direct dans le même logement.

➔ **Proposition n° 13 : Généraliser le conventionnement APL avec droit de réservation, en contrepartie de l'octroi d'une garantie totale au propriétaire.**

La formule du conventionnement avec un bail direct consenti au ménage présente l'avantage de mettre celui-ci dans une situation stable, de droit commun. Pour la collectivité il n'y a pas besoin de financer une action de médiation locative (ce qui n'empêche pas de mobiliser un accompagnement social si nécessaire).

Cependant un droit de réservation est nécessaire pour permettre au préfet de mobiliser ces logements. Ce droit n'existe actuellement que sur les logements « PST » (très sociaux).

➤ **Modifier la convention-type figurant en annexe II du décret n° 2006-1200 du 29 septembre 2006 (article R321-23 du CCH).**

Les dispositions figurant au paragraphe « Conditions d'attribution pour un logement très social » du III seraient applicables à tout logement conventionné à l'APL. Il pourrait être précisé que la liste de candidats adressée par le préfet au bailleur comporte au moins 3 noms.

➤ **S'assurer de l'application effective de la GRL à tout logement conventionné Anah social ou très social.**

La Garantie universelle des risques locatifs va constituer un « plus » pour les ménages aux revenus faibles ou précaires. Le propriétaire qui souscrit une assurance et loge un locataire éligible à la GRL bénéficiera d'une garantie totale sur les loyers jusqu'au départ effectif du locataire ainsi que sur les éventuels travaux de remise en état. Le dispositif intègrera, grâce à l'intervention de l'APAGL (association mise en place par les partenaires sociaux du 1% logement), un traitement social des impayés : diagnostic social, mobilisation des aides et le cas échéant d'un accompagnement.

➔ **Proposition n° 14 : Assurer la promotion du conventionnement social auprès des propriétaires par :**

- **des actions de communication nationale,**
- **le financement de l'ingénierie nécessaire.**

Dans leur grande majorité, les propriétaires privés ne détiennent qu'un ou deux logements locatifs. Il y a également un nombre important de logements qui sont laissés vacants par leur propriétaire pour des raisons diverses et souvent complexes.

C'est pourquoi il est nécessaire d'aller au devant des propriétaires, à la fois par des actions de communication globale, mais aussi par la mobilisation d'une ingénierie sociale permettant d'expliquer le conventionnement social, et le cas échéant de les assister dans la réalisation des travaux nécessaires ainsi que dans le montage administratif et financier.

➤ **Engager une campagne de communication nationale en faveur du conventionnement APL.**

Cette campagne viserait à promouvoir le conventionnement de « bailleurs sociaux privés », acceptant de pratiquer un loyer plafonné et de choisir leur locataire parmi des candidats proposés par le préfet en contrepartie :

- d'une garantie totale (GRL)

- d'une aide fiscale (déduction forfaitaire)
- d'une subvention majorée en cas de travaux (ANAH)

Il conviendra d'associer à cette campagne l'ensemble des réseaux professionnels concernés et les associations d'élus.

➤ **Financer les actions menées auprès des propriétaires en vue du conventionnement APL.**

L'Etat devrait mettre l'ANAH en situation de financer la prospection de logements privés conventionnés sur tous les territoires où il n'est pas en situation de répondre aux besoins des demandeurs de logements prioritaires par la seule mobilisation des logements sociaux. Ceci peut passer par des programmes d'intérêt général (PIG), de la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS), et le cas échéant l'abondement d'opérations à vocation plus large (opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH...)).

Dans les agglomérations les plus tendues, il pourrait être envisagé de rémunérer les prescripteurs de logements privés conventionnés par le biais d'une prime forfaitaire par dossier apporté.

➡ **Pour mémoire : Corriger l'article 35 de la loi DALO sur les documents pouvant être demandés par un bailleur.**

Dans le souci de mieux lutter contre les discriminations, l'article 35 de la loi DALO, introduit par amendement parlementaire, a modifié l'article 22-2 de la loi du 29 juillet 1989, qui fixe la liste des documents ne pouvant pas être demandés à un candidat locataire. Parmi ces documents figure le dossier médical personnel, mais, soucieux de permettre l'adaptation du logement à un candidat handicapé, les parlementaires ont cependant ajouté la mention « sauf en cas de demande d'un logement adapté ou spécifique ». Il s'avère que cette disposition, si elle était mise en œuvre, porterait atteinte au respect du secret médical. Elle doit donc être corrigée dans une nouvelle loi.

3e enjeu : Tenir l'échéance du 1^{er} janvier 2012.

Assurer le développement de politiques permettant de produire les logements nécessaires à la mise en œuvre du droit au logement.

Malgré l'augmentation importante des mises en chantier de logements au cours des dernières années, nous sommes toujours dans une situation de pénurie d'offre accessible aux ménages pauvres et modestes. Cette situation va, à court terme, rendre très difficile la tâche des préfets dans la mise en œuvre des décisions des commissions de médiation. Elle risque également d'entraîner des incompréhensions parmi les ménages que leur situation ne définit pas comme prioritaires mais qui sont néanmoins des demandeurs de logements sociaux légitimes. L'échéance du 1^{er} janvier 2012, avec l'élargissement du recours contentieux aux ménages dont la demande dépasse le délai « anormalement long », doit impérativement être préparée dès aujourd'hui compte tenu du temps nécessaire à la production des logements adaptés aux besoins.

C'est pourquoi la loi DALO a relevé les objectifs de production de logements locatifs sociaux fixés par le plan de cohésion sociale

Objectifs de production de logements locatifs sociaux en métropole

	2007	2008	2009
Logements PLUS et PLAI	80 000	100 000	100 000
dont minimum PLAI	20 000	20 000	20 000
Logements PLS	27 000	32 000	32 000
Logements construits par l'association foncière	10 000	10 000	10 000
total objectif de production	117 000	142 000	142 000

Ces objectifs nationaux marquent une augmentation significative et sont donc ambitieux. Leur atteinte supposera de dépasser les différents blocages constatés :

- les freins politiques de certaines communes, alors que le développement de l'offre de logements sociaux nécessite leur implication, qu'il s'agisse des documents d'urbanisme, de l'action foncière et de l'aide financière au montage des opérations,
- les freins financiers, liés à l'augmentation considérable des coûts de production constatés au cours des dernières années,
- les freins juridiques, liés aux recours fréquemment engagés contre les permis de construire des bailleurs sociaux,
- les difficultés rencontrées par les maîtres d'ouvrage sociaux pour obtenir des réponses à leurs appels d'offre.

Cependant l'offre locative des bailleurs sociaux n'est pas la seule réponse mobilisable en faveur des ménages en difficulté : c'est plus largement la question du parc de logements « abordables » aux ménages modestes qui est posée. Par ailleurs la fluidité entre les différents parcs est un élément essentiel, tant pour prendre en compte les besoins de mobilité et de choix des ménages que pour libérer des places dans le parc social. Nous avons abordé la question du conventionnement de logements locatifs privé dans le cadre de l'échéance de décembre 2008

parce qu'elle constitue une réponse rapidement mobilisable. De même, le développement d'une offre d'accession sociale sécurisée, en apportant plus de fluidité au parc social, serait un élément important pour permettre à ce dernier de mieux jouer ce rôle. Ceci suppose évidemment que le développement de l'accession ne se fasse pas en mettant en danger les ménages concernés, ni au détriment des capacités d'accueil du parc locatif sociaux.

C'est donc au sein de politiques de l'habitat globales, jouant sur les différents segments de l'offre et la régulation des marchés, que doit être pris en compte le droit au logement. Or ces politiques, nécessairement territorialisées, sont le plus souvent conduites par des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités. Leur mise en œuvre fait appel à des compétences qui sont décentralisées ou déléguées et l'Etat, qui va assumer devant les citoyens la responsabilité du droit au logement, devra s'assurer de la prise en compte des conséquences du droit au logement par ces différentes collectivités.

Tenir l'échéance du 1^{er} janvier 2012 supposera donc, pour l'Etat, d'agir sur trois fronts.

- Le premier consiste à développer les outils de connaissance partagée des besoins.
- Le second consiste à créer les conditions politiques d'une politique de l'offre adaptée aux besoins ; il renvoie à l'articulation entre les responsabilités de l'Etat, garant du droit au logement, et celles des différentes collectivités territoriales.
- Le troisième consiste à créer les conditions financières, juridiques, administratives favorables à l'atteinte des objectifs de production de logements locatifs sociaux.

Dans les trois cas, c'est dès aujourd'hui que des décisions doivent être prises pour que l'échéance de 2012 puisse être tenue.

Propositions pour développer une connaissance partagée des besoins et de la demande de logement et d'hébergement.

La bonne évaluation des besoins constitue une base indispensable pour la définition de politiques pertinentes. Aussi l'exigence d'une évaluation fiable des besoins est-elle largement posée dans les textes législatifs et réglementaires relatifs aux documents de programmation et de planification (documents d'urbanisme, PLH et PDH, PDALPD...). Cependant cette évaluation des besoins est faite de façon très inégale et les données consolidables au niveau national sont insatisfaisantes, en particulier concernant les besoins des personnes défavorisées.

Il est nécessaire que le développement des outils de connaissance des besoins se fasse dans un cadre partenarial. L'existence de constats partagés est en effet la première condition de l'élaboration de politiques concertées entre l'Etat et les différentes collectivités concernées ainsi qu'à la mobilisation de tous les acteurs intervenant dans leur mise en œuvre.

➡ Proposition n° 15 : Développer des outils de connaissance partagés sur les besoins de logement et d'hébergement.

Il existe de très bonnes pratiques locales sur lesquelles on peut s'appuyer pour développer des outils pertinents sur l'ensemble du territoire national.

➤ **Susciter et accompagner le développement des observatoires des besoins de logement.**

Un certain nombre d'observatoires territorialisés ont été créés à l'initiative des acteurs locaux. Des sources de données sont disponibles à une échelle territoriale fine (Filocom,..).

L'Etat doit prendre l'initiative de proposer la création de tels observatoires, là où ils n'existent pas. Il doit encourager et accompagner financièrement leur développement.

Il doit également veiller à ce que ces observatoires s'accordent sur une base minimale commune de données permettant des consolidations nationales et des comparaisons.

➤ **Aider au développement d'outils d'observation territorialisés sur les besoins d'hébergement.**

L'hébergement est le domaine sur lequel il est le plus difficile de disposer de données sur la demande comme sur les besoins. C'est pourtant celui où les politiques doivent être les plus réactives.

Il existe actuellement des dispositifs qui sont soutenus par les DDASS (Rhône-Alpes, Haut-Rhin) et qui renseignent sur les besoins à l'entrée et à la sortie de l'hébergement.

L'Etat doit soutenir de telles initiatives et s'appuyer sur leur exemple pour enclencher les mêmes démarches sur d'autres territoires.

➤ **Faire évoluer la statistique publique pour mieux rendre compte des situations d'exclusion du logement et permettre la mesure des besoins.**

Il convient d'adapter la statistique publique afin qu'elle fournisse, au niveau national comme au niveau local, les éléments de connaissance qui sont nécessaires pour fonder les politiques.

Elle doit mieux rendre compte du développement des formes alternatives de logement : vie à l'hôtel, en hébergement durable chez des tiers, en camping toute l'année, dans des cabanes ou sur des terrains non constructibles, dans des bidonvilles, des squats, des caves, parkings, soupentes, caravanes.... Elle doit permettre de mesurer le décalage entre l'offre de logements disponibles et les besoins au niveau des bassins d'habitat.

➔ **Proposition n° 16 : Etablir un cahier des charges national des données minimum à recueillir à travers l'enregistrement de la demande de logement social et encourager le développement de dispositifs de gestion commune.**

La demande de logement social devrait constituer une source d'information essentielle. Cependant le numéro unique tel qu'il fonctionne actuellement ne fournit pas les éléments nécessaires pour quantifier et qualifier la demande. Par ailleurs il manque de fiabilité et n'enregistre qu'une partie de la demande. La gestion de la demande de logement social doit également permettre d'assurer une plus grande transparence, tant à l'égard des demandeurs, qu'entre les différents organismes concernés : bailleurs et réservataires.

Il convient de fixer les éléments minimum qui doivent permettre d'alimenter un tableau de bord national. Ce cahier des charges ne préjuge pas des modalités de l'enregistrement informatique des demandes, qui peut relever de dispositifs locaux, dès lors que la

consolidation nationale des données à échéance régulière aura été prévue. Il pourrait être arrêté d'ici la fin de l'année 2007.

Par ailleurs l'existence de dispositifs de gestion commune favorise la transparence et permet de développer une connaissance partagée de la demande. Il convient donc que l'Etat encourage leur généralisation, en commençant par les territoires où la tension est la plus forte, et en s'appuyant sur la démarche des acteurs locaux.

Propositions pour articuler les responsabilités respectives de l'Etat et des différentes collectivités territoriales dans la mise en œuvre du droit au logement.

La loi DALO a confié la responsabilité du droit au logement à l'Etat seul. Elle a toutefois ouvert la possibilité à un EPCI délégataire des aides à la pierre, à titre expérimental, d'assumer la responsabilité du droit au logement dans le cadre de conventions passées avec l'Etat, ses communes membres et le Département.

En dehors de ce cadre expérimental, les collectivités territoriales ne sont pas parties prenantes de l'obligation de résultat. Les seules obligations qui les concernent sont des obligations de moyen : les 20% de logements sociaux et l'obligation de création de places d'hébergement. Mais ces obligations, utiles pour promouvoir la mixité sociale, ne sont pas à la hauteur des besoins quantitatifs.

Or la réponse aux besoins de logement fait nécessairement appel à des compétences qui sont largement réparties entre l'Etat et les collectivités territoriales. Communes et intercommunalités disposent en particulier d'outils indispensables à la conduite de politiques de l'habitat permettant d'ajuster l'offre aux besoins : urbanisme, action foncière, politiques de l'habitat... Leur implication croissante dans les politiques de l'habitat répond à la nécessité d'une territorialisation des interventions, les besoins à satisfaire s'inscrivant dans des bassins d'habitat. Dans de nombreuses agglomérations, le programme local de l'habitat a permis la définition et la mise en œuvre d'une politique concertée. La délégation des aides à la pierre à certains EPCI et départements est venue encourager leur développement.

La question est aujourd'hui posée de la façon dont l'Etat va pouvoir remplir son obligation dans ce contexte de décentralisation de compétences. Il continue à détenir un certain nombre de prérogatives et, bien sûr, négocie avec les collectivités territoriales dans le cadre d'un partenariat.

La recherche d'une bonne articulation entre les responsabilités de l'Etat et de chacune des collectivités territoriales concernées doit prendre en compte les facteurs suivants.

- La nécessité de politiques territorialisées de l'habitat.
Les besoins de logement s'expriment à l'intérieur de bassins d'habitat et leur satisfaction s'inscrit dans un contexte de marchés locaux.
- La dynamique créée par la délégation des aides à la pierre.
Celle-ci a permis l'émergence d'un chef de file et la mise en cohérence des politiques au niveau des EPCI et/ou des départements.

- La diversité des territoires.
Elle tient à la fois à leurs caractéristiques propres (niveau d'urbanisation, tension des marchés...), à l'état du développement de l'intercommunalité, et au degré d'implication des collectivités territoriales dans les politiques de l'habitat.
- La possibilité de l'expérimentation ouverte par l'article 14 de la loi aux EPCI.

Remarque :

Le cadre proposé dans ce chapitre est un cadre général. Il devra être adapté au cas spécifique de l'Ile de France, qui fait l'objet d'un chapitre particulier.

➔ **Proposition n° 17 : Rechercher le consensus local entre l'Etat et les différentes collectivités territoriales sur :**
 - les réponses à apporter aux besoins de logement,
 - la répartition géographique de ces réponses.
Cette démarche ne doit pas ignorer l'urgence des décisions.

Il appartient à l'Etat d'interpeller les collectivités territoriales sur la mise en œuvre du droit au logement opposable et la nécessité d'en prendre en compte les implications dans les politiques locales. Ceci sera facilité par l'existence des outils de connaissance partagée. La démarche de dialogue engagée privilégiera la recherche du consensus car celui-ci, lorsqu'il peut être atteint, favorise la mobilisation de toutes les collectivités concernées en faveur de l'objectif commun.

La recherche du consensus doit néanmoins être conciliée avec l'urgence car les besoins des catégories prioritaires sont là et ils vont donner lieu à des recours de façon imminente. L'urgence doit donc être appliquée dans l'élaboration ou l'actualisation des politiques locales.

➤ **Elaborer un guide à destination des élus locaux.**

Face à la complexité des procédures, il est essentiel que l'ensemble des élus locaux, et non simplement quelques spécialistes, soient à même de se repérer dans l'utilisation des différents outils dont ils disposent, et notamment les documents de planification et de programmation.

La diffusion de ce guide pourrait s'inscrire dans une campagne nationale de communication menée avec les associations d'élus afin de faire connaître la loi DALO et ses implications.

➤ **Encourager l'exercice des responsabilités d'urbanisme et d'action foncière au niveau intercommunal.**

Le pilotage des politiques d'urbanisme et d'action foncière au niveau intercommunal est de nature à favoriser la cohérence de la politique locale de l'habitat et à faciliter l'atteinte des objectifs du PLH. Sans remettre en cause les pouvoirs des communes, il est souhaitable que l'Etat encourage celles qui font le choix d'une gestion intercommunale (ex : plan local d'urbanisme intercommunal).

➔ **Proposition n° 18 : Accompagner les EPCI qui s'engageront dans l'expérimentation permise par l'article 14 de la loi DALO.**

L'expérimentation de la responsabilité aux EPCI se situe dans la logique de territorialisation des politiques et de mise en avant d'un chef de file ouverte par la délégation des aides à la pierre. Elle doit permettre de traduire le consensus entre les différentes collectivités territoriales et l'Etat en une politique cohérente.

L'effort de l'Etat sur le territoire des EPCI s'engageant dans l'expérimentation ne doit pas être inférieur à celui qu'il aurait dû consentir s'il avait dû assumer seul la responsabilité du DALO. Ces EPCI devraient se voir garantir :

- des dotations d'aide à la pierre à la hauteur des besoins découlant de la mise en œuvre du PLH,
- une aide au fonctionnement correspondant aux économies réalisées par l'Etat (gestion du contingent,...)

➔ Proposition n° 19 : Adapter les PDALPD aux besoins révélés par le DALO.

Les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées qui constituent des outils majeurs pour l'organisation des interventions spécifiques visant à répondre aux besoins de logement des populations en difficulté.

L'activité des commissions de médiation va faire apparaître des besoins qui n'étaient pas toujours pris en compte à leur juste valeur dans ces documents. Le préfet devra donc s'assurer que les objectifs définis par le PDALPD permettent à celui-ci de remplir son rôle pour la mise en œuvre du DALO.

➔ Proposition n° 20 : Faire du programme local de l'habitat le document de référence intégrant les arbitrages qu'exige le droit au logement.

Que le consensus ait pu être atteint ou non, l'Etat doit veiller à ce que les arbitrages soient rendus afin que les politiques menées permettent d'assurer le droit au logement.

Ce sont les documents de planification et de programmation qui doivent rendre compte de ces arbitrages. Parmi eux, le PLH joue un rôle central pour la mise en œuvre du droit au logement puisqu'il définit la politique qui sera menée pour répondre à l'ensemble des besoins de logement et d'hébergement. Il doit prendre en compte les besoins spécifiques traités par le Schéma de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (SAHI) et le PDALPD. Ce dernier d'ailleurs, tout en étant arrêté au niveau départemental, est supposé intégrer une évaluation des besoins et une détermination d'objectifs territorialisés, ce qui doit favoriser son articulation avec le PLH.

Au niveau national, l'Etat doit également mettre en cohérence les objectifs de sa politique du logement avec les besoins identifiés au niveau local.

➤ Soutenir et accompagner l'élaboration de PLH de qualité.

Le PLH constituant l'instrument de base de la bonne gouvernance des politiques locales de l'habitat, il convient que l'Etat encourage leur élaboration ou leur actualisation et promeuve leur qualité. A cette fin il pourrait :

- subventionner l'ingénierie nécessaire, en particulier sur la mise en place des outils de diagnostic des besoins et de suivi,
- organiser la diffusion des bonnes pratiques.

- **Développer la territorialisation des objectifs des PLH par commune.**
« Le programme local de l'habitat fait l'objet d'un programme d'actions détaillé par secteurs géographiques » (CCH L.302-1). Afin d'assurer la mise en cohérence des PLU et la mobilisation de chaque commune pour la réalisation des objectifs, il convient de les délimiter par commune.
- **Introduire un volet social dans les PLH.**
Le PLH, qui vise à répondre à l'ensemble des besoins de logement et d'hébergement, est principalement centré sur la production et concerne toutes les catégories de ménages. Il doit tenir compte des objectifs du PDALPD.
Le PDALPD est, lui, orienté vers les dispositifs d'accompagnement à l'accès et au maintien dans le logement des personnes en difficulté. Ses objectifs doivent être déclinés « par secteur géographique, en tenant compte des programmes locaux de l'habitat et des bassins d'habitat ».
Pour assurer la bonne cohérence des interventions, il est souhaitable d'intégrer dans le PLH un volet social reprenant, et le cas échéant complétant les dispositions du PDALPD.
- **Mettre les financements de l'Etat en adéquation avec les besoins identifiés dans les PLH.**
L'opposabilité du droit au logement impose que l'on mette l'offre de logements et d'hébergement en adéquation avec les besoins. C'est au niveau local, à partir des bassins d'habitat, que peut se faire l'évaluation des besoins. Sauf à ce que l'Etat conteste l'évaluation sur laquelle est basé un PLH, il se doit d'honorer les obligations qui en découlent sur l'affectation des aides à la pierre.
- **Territorialiser les aides à l'investissement locatif privé en fonction d'un zonage défini par le PLH.**
Les aides fiscales à l'investissement locatif privé doivent permettre la production d'une offre adaptée aux besoins locaux et favoriser la maîtrise des loyers. A cette fin il est nécessaire de prévoir une possibilité de moduler les plafonds de loyer en fonction d'un zonage local. Ce zonage pourrait par exemple être fixé dans le PLH.
Il convient également que les collectivités territoriales soient informées des logements bénéficiant d'aides fiscales sur leur territoire.

➔ **Proposition n° 21 : S'assurer que les dispositions des documents d'urbanisme prennent en compte les objectifs du PLH.**

Au-delà d'une stricte application de l'obligation de compatibilité, il convient que les documents d'urbanisme favorisent l'atteinte des objectifs définis par le PLH.

- **Après toute révision du PLH, procéder à un réexamen du PLU dans un délai de 6 mois et, autant que nécessaire, à l'engagement d'une procédure de révision dans les délais les plus rapides (1 à 2 ans).**
Le délai de mise en compatibilité est actuellement de 3 ans (CU L.123-1) et il n'est pas prévu de délibération systématique. La mise en œuvre des objectifs définis par le PLH nécessite un réexamen dans des délais aussi rapides que possible. Dans le PADD la commune doit rappeler clairement les objectifs qui découlent de la mise en œuvre du PLH sur son territoire.

➤ **Encourager l'utilisation des dispositions du code de l'urbanisme permettant de réserver des terrains au logement social.**

Les communes disposent de la possibilité de réserver des zones au logement social. Une disposition introduite par la loi du 13 juillet 2006 (loi ENL) leur permet également d'imposer un pourcentage de logements sociaux dans les programmes de logements sur des secteurs délimités. Beaucoup de communes prennent déjà des mesures en ce sens. L'Etat, qui doit s'assurer de la compatibilité des PLU avec les besoins de logement, pourrait en préconiser l'usage chaque fois que nécessaire.

➔ **Proposition n° 22 : Permettre à l'Etat d'exercer le droit de préemption urbain sur tout territoire où il constate un déficit de logements sociaux.**

Dès lors que les documents de programmation définissent des objectifs nécessaires pour répondre aux besoins de logements, ils doivent être mis en œuvre. Ceci passe par la mobilisation de tous les leviers dont dispose la puissance publique. Certains sont entre les mains de l'Etat, comme les aides à la pierre lorsqu'elles ne sont pas déléguées, d'autres sont entre les mains des collectivités locales, comme l'action foncière. L'Etat étant le garant du droit au logement, et en première ligne face aux recours des citoyens, il est légitime qu'il dispose des prérogatives nécessaires et qu'il en fasse usage lorsque cela s'avère nécessaire pour faire appliquer les arbitrages.

S'il appartient d'abord aux communes et le cas échéant à leurs groupements, de mener les politiques foncières nécessaires pour répondre aux besoins de logements, l'Etat doit disposer des moyens pour pallier les défaillances.

➤ **Pour mémoire, la proposition n° 1 préconise d'adapter les moyens humains de l'Etat pour qu'il soit en mesure de s'assurer de la prise en compte du droit au logement dans les politiques contribuant au développement de l'offre.**

Propositions pour favoriser le développement de l'offre de logements sociaux et très sociaux.

Les propositions contenues dans ce chapitre concernent les logements locatifs sociaux appartenant à des bailleurs sociaux. Ceci :

- exclut les logements privés mobilisés dans le cadre du conventionnement, qui sont également des logements locatifs sociaux mais sont traités dans un autre chapitre,
- inclut à la fois les logements sociaux des Hlm, des Sem, des associations et des UES.

La mise en œuvre du droit au logement opposable nécessite que l'offre disponible de logements locatifs sociaux soit suffisante pour permettre l'accueil des demandeurs prioritaires sans bloquer l'accès des autres catégories de demandeurs ni conduire à une spécialisation de certains groupes. C'est pourquoi il convient de s'interroger sur les freins au développement quantitatif du parc locatif social. Ce développement de l'offre doit être effectif dès 2008/2009,

pour accompagner l'ouverture des voies de recours aux ménages prioritaires les plus en difficulté.

- Les bailleurs sociaux sont confrontés à des appels d'offres infructueux. Les entreprises du bâtiment sont très sollicitées du fait de la reprise de la construction. Elles ont des difficultés de recrutement. Dans ce contexte les rigidités de procédure qui découlent du code des marchés publics constituent un handicap pour les bailleurs sociaux.
- Les coûts de construction dérapent. Le renchérissement des coûts est lié à plusieurs facteurs : hausse des matières premières, renforcement des exigences des normes de construction, manque de réponse des entreprises aux appels d'offre, mise en concurrence des collectivités qui donnent au plus offrant...
- La contribution des collectivités locales au financement des opérations atteint un plafond. Face à l'augmentation des coûts et à la stagnation des aides d'Etat, les collectivités territoriales ont été conduites à intervenir de plus en plus auprès des bailleurs sociaux pour assurer le bouclage financier des opérations. Il semble qu'aujourd'hui une limite soit atteinte.
- Les délais de sortie des opérations s'allongent. On arrive à un délai de 4 à 5 ans au lieu de 3 précédemment. Cet allongement résulte de l'ensemble des facteurs évoqués ci-dessus, mais aussi des recours engagés par des riverains contre les permis de construire.
- La mobilisation du foncier est également souvent un problème, mais pour lesquels les outils existent : elle renvoie à la question de l'organisation de la responsabilité politique et de la mobilisation des collectivités territoriales traitée plus haut.
- Par ailleurs les maîtres d'ouvrage associatifs (ou UES), dont l'apport à la production de logements très sociaux est essentiel, éprouvent des difficultés à assurer l'équilibre des opérations.

➔ Proposition n° 23 : Prendre en compte l'évolution des coûts dans le niveau des aides.

➤ **Prendre en compte l'impact du droit au logement dans le budget dès 2008.**

Le budget du logement a été réduit en 2007 par rapport à 2006 De façon générale, la part du PIB consacrée au logement a diminué au cours des dernières années. La mise en œuvre du droit au logement opposable fait obligation à l'Etat d'assumer ses responsabilités en matière budgétaire :

- là où il assume seul la responsabilité, il doit s'en donner les moyens,
- là où il souhaite déléguer la responsabilité à des collectivités territoriales ou des groupements, il devra leur apporter des contreparties convaincantes.

L'effort devra porter à la fois sur les aides à la pierre, la production de logements sociaux devant s'adapter aux besoins, et sur les aides à la personne, dont le pouvoir solvabilisateur a diminué au cours des dernières années.

➤ **Déplafonner les subventions.**

Le taux de subvention des aides de l'Etat s'applique à des dépenses plafonnées dans des conditions qui ne prennent plus en compte la réalité des coûts de production. Beaucoup de

collectivités territoriales pratiquent de même. Il conviendrait de permettre le déplafonnement de ces aides.

- **Vendre les terrains de l'Etat au prix permettant d'assurer l'équilibre des opérations.**
Dans le contexte actuel, l'Etat, là où il détient par lui-même ou par des entreprises publiques des terrains ou immeubles inutilisés, se doit de les mobiliser prioritairement au service de la production de logements sociaux. C'est l'action qu'il a engagée à travers la Délégation interministérielle pour le développement de l'offre de logements (Didol). Elle doit être poursuivie dans des conditions qui facilitent au mieux la sortie des opérations (la décote sur le prix de cession des terrains de l'Etat n'a été appliquée que 9 fois en 2006).
- **Examiner les mesures nécessaires pour assurer la relance de la production de logements sociaux à la situation des DOM.**
L'importance de la problématique du mal-logement dans ces départements comme la spécificité d'un certain nombre d'outils nécessiteront de s'interroger sur les mesures à mettre en œuvre pour assurer le développement de la production de logements sociaux outre-mer. Il conviendra de s'assurer que les modalités d'intervention sur les LES soient maintenues et que les budgets nécessaires soient alloués.

➔ Proposition n° 24 : Mobiliser tous les opérateurs sociaux sur le logement très social (PLAI).

Un certain nombre de maîtres d'ouvrages sociaux spécialisés se sont créés afin de contribuer au développement du logement très social. Il s'agit d'associations et d'UES. La part prise par ces opérateurs spécialisés sur ce créneau particulier est très importante. Cependant ces organismes sont fragiles et l'importance des besoins a conduit le législateur à fixer un objectif de production de logements PLAI de 20 000 logements dès l'année 2007, ce qui représente un triplement. La tenue d'un tel objectif suppose à la fois :

- de consolider les maîtres d'ouvrages sociaux spécialisés
- de mobiliser l'ensemble des opérateurs sur ce créneau.

- **Elaborer une convention-cadre pour le développement de la production des maîtres d'ouvrage sociaux spécialisés (associations et UES).**

Les maîtres d'ouvrage sociaux spécialisés (associations et UES) contribuent pour une part significative à la production de logements destinés aux publics cibles du DALO. Ces maîtres d'ouvrage, du fait de leur taille, de leur spécialisation, des caractéristiques des opérations qu'ils réalisent et des publics qu'ils accueillent, connaissent des difficultés spécifiques.

Il est souhaitable de définir dans une convention-cadre les conditions de sécurisation et de consolidation financière des organismes et du développement de leurs interventions.

Il pourrait en particulier être envisagé :

- d'adapter les conditions de financement des opérations de maîtrise d'ouvrage d'insertion de façon à assurer l'équilibre effectif de ces opérations,
- d'accélérer la mise en œuvre de l'accord Etat-UESL permettant à l'Anpeec de concourir à la consolidation financière des organismes pratiquant la maîtrise d'ouvrage d'insertion.
- de leur faciliter l'accès aux prêts du 1% à taux privilégié,

- de les rendre de nouveau éligibles aux aides de l'Etat pour la réalisation de plans stratégiques de patrimoine,
- de rendre éligibles à la CGLLS les UES à gestion désintéressée pratiquant la maîtrise d'ouvrage d'insertion.

➤ **Fixer un objectif quantitatif de PLAI aux DDE.**

La nouvelle programmation du plan de cohésion sociale, introduite par la loi DALO, prévoit un objectif spécifique minimum pour les logements PLAI. Il serait cohérent que cet objectif soit décliné au niveau départemental.

➔ **Proposition n° 25 : Réfléchir aux conditions administratives et techniques du développement de l'offre par les bailleurs sociaux.**

Quatre pistes de travail peuvent être avancées.

➤ **Organiser une consultation des maîtres d'ouvrage sociaux et des professionnels du bâtiment afin de définir les mesures nécessaires pour remédier aux appels d'offres infructueux.**

La relance de la construction génère une commande globale à laquelle il est nécessaire que les entreprises du bâtiment se mettent en situation de répondre. Par ailleurs il n'est pas acceptable que les maîtres d'ouvrage sociaux éprouvent des difficultés spécifiques pour trouver des entreprises répondant à leurs consultations. Il convient d'en identifier les causes afin de définir les mesures permettant d'y remédier.

➤ **Mettre en place un plan d'urgence permettant l'adaptation de certaines règles de passation de commande pour peser sur les coûts et créer de nouvelles filières de production adaptées aux besoins de construire beaucoup et rapidement.**

➤ **Traiter en urgence les recours contre les permis de construire relatifs au logement social.**

L'urgence des besoins justifie que, sans interdire les recours, ceux-ci ne retardent pas le démarrage des opérations. Il pourrait être prévu, par exemple, un délai de 2 mois.

➤ **Désigner un chef de file parmi les financeurs et mettre en place un dossier unique.**

Les maîtres d'ouvrage sont contraints à opérer un tour de table qui allonge et rend particulièrement difficile le montage des dossiers, ajoutant les exigences des uns aux exigences des autres. La désignation d'un chef de file, interlocuteur unique du maître d'ouvrage, serait de nature à faciliter et accélérer la production.

4^e enjeu : Articuler hébergement, logement et accompagnement.

Inscrire le droit au logement dans des processus d'insertion.

Une partie des personnes qui sont non logées ou mal-logées n'ont besoin que d'une aide permettant de débloquer leur demande de logement. Pour d'autres cependant, la situation de logement est liée à des difficultés sociales, voire sanitaires. Ces difficultés doivent être prises en compte pour que la solution proposée constitue un levier pour l'insertion du demandeur. Faute de cela, ces demandeurs risqueraient de se retrouver à nouveau à la rue quelques mois ou quelques années après le relogement.

Il s'agit donc à la fois :

- de faire jouer au secteur de l'hébergement tout son rôle, mais rien que son rôle, prenant en compte les nouvelles exigences posées par la loi DALO,
- d'adapter les moyens de l'accompagnement social aux besoins induits par la mise en œuvre du droit au logement opposable.

Propositions pour structurer le secteur de l'hébergement social, en évitant toute confusion entre logement et hébergement

Droit au logement et droit à l'hébergement.

L'article 1^{er} de la loi DALO définit un droit à un logement décent et indépendant et non un simple droit à l'hébergement.

Cependant la loi DALO ouvre également un droit à l'hébergement puisque :

- *l'article 4 donne à la personne accueillie dans une structure d'urgence le droit de pouvoir y demeurer jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée « vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation » ;*
- *l'article 7 permet aux demandeurs d'hébergement qui ne sont pas accueillis d'accéder aux voies de recours.*

Des ambiguïtés entre droit au logement et droit à l'hébergement pourraient survenir car :

- *la loi englobe dans une même catégorie les demandeurs « sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale » ; ceci regroupe des formes d'accueil qui peuvent être très diverses, tant dans les caractéristiques physiques, que par le statut d'occupation qui peut être temporaire ou durable ;*
- *la loi donne la possibilité à la commission de médiation, saisie par un demandeur de logement social, de le réorienter vers une proposition d'accueil en structure d'hébergement si elle estime qu'une offre de logement n'est pas adaptée.*

Dans un contexte d'insuffisance des réponses en termes de logement, il ne faudrait pas que des demandeurs de logement soient orientés vers l'hébergement par défaut, ou soient amenés à y rester davantage que ne le justifie leur situation. On a vu en effet au cours des dernières

années se multiplier les étapes d'hébergement ou de logement précaire imposées à certains demandeurs de logement et s'allonger les durées de séjour dans les CHRS.

En mentionnant les personnes « hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition » parmi les publics pouvant faire recours sans condition de délai, le législateur a clairement positionné l'hébergement et les diverses formes de logement temporaire comme des étapes ne pouvant être considérées comme des réponses définitives au droit au logement. Des inquiétudes subsistent néanmoins et il conviendra d'être vigilant dans l'application de la loi.

L'hébergement social est un relais essentiel pour apporter réponse à des personnes en situation de détresse qui ne sont pas en mesure d'accéder, de façon immédiate, à un logement. Il doit assurer, de façon urgente et inconditionnelle, la mise à l'abri de toute personne à la rue mais il doit aussi par les moyens et les étapes appropriées à la situation de chacun, le conduire vers l'insertion et donc l'accès à un logement durable.

La sollicitation des structures d'hébergement n'a cessé de s'accroître depuis une vingtaine d'années et les publics se sont diversifiés. Les problématiques des jeunes, des personnes atteintes de troubles psychiques et des sans-papier sont de plus en plus prégnantes, mais elles ne sont pas les seules et les publics sollicitant le dispositif d'hébergement sont extrêmement variés.

Face à ces besoins, la veille sociale s'est structurée avec en particulier la généralisation du numéro d'accueil 115 et le développement des maraudes. Les capacités d'accueil ont été accrues, mais parfois à l'économie, en particulier concernant les centres d'hébergement d'urgence, qui se sont développés largement hors du cadre de base que constituait les CHRS. Aux marges de l'hébergement et du logement se sont développées des formules d'accueil temporaire utilisant le cadre de la résidence sociale ou de la sous-location. Les accueils de jour se sont multipliés.

La loi DALO crée un contexte nouveau :

- en posant l'exigence de non remise à la rue,
- en donnant une possibilité de recours aux demandeurs d'hébergement,
- en donnant aux personnes hébergées, déjà reconnues comme prioritaires pour l'accès au logement social depuis la loi ENL, une voie de recours.

Pour mettre le secteur de l'hébergement en situation de jouer son rôle dans ce nouveau cadre, un plan d'action renforcé pour les sans-abris (PARSA) a été instauré. Sa traduction en termes de programmation est intégrée dans la loi DALO :

- transformation de 4 500 places d'hébergement d'urgence en places de centres d'hébergement et de réinsertion sociale,
- transformation de 6 000 places d'hébergement d'urgence en places d'hébergement de stabilisation.

Pour favoriser la sortie de l'hébergement, l'objectif de création de places en maisons relais est porté à 12 000 à fin 2007.

Il convient cependant de s'assurer de l'adaptation effective, qualitative et quantitative, de l'offre d'hébergement aux besoins sur l'ensemble du territoire et de veiller à ce que

l'hébergement soit bien utilisé comme un relais vers le droit au logement, et non comme un substitut.

➔ **Proposition n° 26 : Clarifier les critères du recours à l'hébergement ou au logement temporaire.**

➤ **Appuyer les décisions des commissions de médiation sur une réelle expertise sociale.**

La loi DALO fait de l'hébergement à la fois l'un des points de départ et l'un des résultats de la procédure de recours :

- le fait d'être en hébergement ouvre un droit prioritaire pour obtenir un logement,
- mais la commission de médiation peut proposer au demandeur de logement un hébergement si elle estime que cette réponse est mieux adaptée.

Il conviendra que les critères justifiant une orientation ou un maintien en hébergement soient clarifiés pour éviter que le droit au logement ne puisse, pour certaines personnes, se réduire au droit à l'hébergement.

Les commissions de médiation vont devoir apprécier si un demandeur doit se voir attribuer un logement ordinaire, avec ou sans accompagnement, ou s'il relève d'un accueil dans une structure d'hébergement ou dans un logement adapté. Ses décisions devront pouvoir s'appuyer sur une expertise sociale et sur la définition de critères objectifs. Cette définition des critères doit être opérée en concertation avec l'ensemble des acteurs de l'hébergement et du logement concerné au niveau national et local.

➤ **Clarifier le cadre juridique de la sous-location sociale.**

La diversification des dispositifs juridiques utilisés pour permettre un accueil en même temps qu'un accompagnement vers l'insertion crée des ambiguïtés qui doivent être clarifiées.

Il s'agirait d'élaborer un bail type de « sous-location » qui formaliserait la responsabilité des bailleurs, sous-locataires et associations locataires. La sous-location doit rester un dispositif exceptionnel pour des publics en difficulté à un moment donné et pourrait être décidée par une instance locale ad hoc (non par le bailleur ou l'association).

➤ **Définir le logement de transition.**

Les personnes occupant des logements de transition figurent parmi les publics prioritaires concernés par l'ouverture des voies de recours (cités aux articles 7 et 9 de la loi). Compte tenu de la diversification des dispositifs intermédiaires entre le logement et l'hébergement développés au cours des dernières années, un texte d'interprétation est nécessaire.

➤ **Garantir le caractère universel de la Garantie des risques locatifs.**

La mise en place d'une garantie des risques locatifs doit permettre d'éviter que la seule fragilité des ressources ou de la situation financière conduise à orienter des demandeurs de logement vers l'hébergement.

Pour en assurer le caractère universel, l'Etat doit clarifier les critères d'éligibilité des publics hors 1% logement, garantir l'éligibilité des allocataires de minimas sociaux et abonder le fonds de compensation pour les locataires hors 1%.

La GRL doit être ouverte aux associations qui œuvrent pour l'insertion par le logement et qui pratiquent la sous-location. Elle doit pouvoir s'appliquer au parc locatif social public.

Le mode d'intervention du diagnostic et de l'accompagnement social doit être clarifié et valorisé dans le cadre de la procédure prévue en cas d'impayé

➔ Proposition n° 27 : Renforcer le pilotage territorial de l'hébergement en s'appuyant sur une évaluation partagée des besoins et la réactivation des schémas départementaux.

Il y a des publics qui errent ou se déplacent sur le territoire national et dont la politique d'accueil doit être réfléchié nationalement pour que les territoires qui font l'effort de développer une politique efficace ne voient pas orienter ces publics vers eux seuls.

Cependant pour l'essentiel les besoins d'hébergement s'inscrivent dans des bassins d'habitat et il est nécessaire que les politiques menées en réponse à ces besoins soient territorialisées au même niveau que les politiques d'habitat afin d'assurer la cohérence des interventions.

L'évaluation partagée des besoins est, comme dans le domaine plus large de l'habitat, la base qui doit permettre la définition de ces politiques.

➤ **Procéder, d'ici la fin de l'année 2007 et sur l'ensemble du territoire, à une évaluation partagée des besoins d'hébergement prenant en compte les obligations définies par la loi DALO.**

La loi a un impact quantitatif et qualitatif sur les besoins d'hébergement :

- elle reconnaît un droit à l'hébergement pour tous,
- elle donne une obligation d'orientation des personnes accueillies vers un logement ou un hébergement adapté à leur situation,
- elle doit favoriser la sortie vers le logement ordinaire ou le logement adapté (maisons-relais, résidences-accueil...).

L'évaluation de ces besoins doit être menée à l'initiative de l'Etat et de façon partagée.

➤ **Réactiver les schémas départementaux de l'accueil de l'hébergement et de l'insertion (SAHI) et les fusionner avec les plans départementaux de l'hébergement d'urgence.**

L'établissement par le préfet d'un plan départemental l'hébergement d'urgence a été prévu par la loi du 21 juillet 1994. Dans les faits, il a rarement été réalisé. L'administration a par contre impulsé l'élaboration de SAHI, à vocation plus large. L'article 2 de la loi DALO ayant remis à l'ordre du jour les plans prévus par la loi de juillet 1994, il conviendrait de clarifier la situation en ne laissant subsister qu'un seul dispositif.

Les SAHI sont des outils de coordination, d'observation et de programmation indispensable pour prendre en compte les diversités territoriales, offrir une réponse adaptée aux personnes et garantir la cohérence de leur parcours résidentiel. Ces schémas doivent dresser un état des lieux de l'ensemble des dispositifs d'accueil, d'hébergement et d'insertion sur les territoires pour ensuite mieux évaluer leur cohérence et leur adéquation avec les besoins des personnes. Certains outils développés par le ministère des affaires sociales comme le référentiel AHI (Accueil hébergement insertion) existent et devraient être exploités pour ce travail d'observation et de coordination des différents dispositifs.

Ces schémas sont à articuler avec les autres documents de coordination et de programmation existants : PLH, PDALPD, schémas médico-sociaux, schémas de l'enfance... La lutte contre l'exclusion est le point commun de ces schémas dont l'efficacité dépend de la façon dont ils sont corrélés (un jeune qui sort de l'aide sociale à l'enfance (ASE) devra être orienté vers des dispositifs prévus par le PDALPD ou le

SAHI ; la prise en charge de sans domiciles souffrant de troubles psychiques nécessite des partenariats entre le secteur social et le secteur psychiatrique).

➤ **Clarifier la définition des places d'hébergement donnant lieu à l'obligation de la loi de 1994 modifiée par l'article 2 de la loi DALO.**

Afin de favoriser le développement d'une offre d'hébergement mieux répartie, les parlementaires ont, par l'article 2 de la loi DALO, renforcé les obligations définies par la loi de 1994. Or ces places sont qualifiées de « places d'hébergement d'urgence », notion qui ne fait pas l'objet d'une définition, et qui est également utilisée à l'article 20 de la loi DALO pour qualifier des places dont le nombre a vocation à diminuer au bénéfice des CHRS et de l'hébergement de transition. Il convient de clarifier une notion qui entraîne pour les communes une obligation dont le non-respect sera pénalisé.

➤ **Contractualiser la mise en œuvre des objectifs qui découlent de l'évaluation partagée.**

L'Etat doit s'assurer de la prise en compte des besoins dans tous les documents de planification et de programmation :

- schémas de l'accueil de l'hébergement et de l'insertion et plans pour l'hébergement d'urgence,
- schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale,
- plan pour l'hébergement d'urgence des personnes sans-abris (art.21 de la loi habitat de 1994),
- programme local de l'habitat,
- plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

La contractualisation avec les collectivités territoriales et les opérateurs doit constituer le moyen d'assurer une dynamique partenariale dans la mise en œuvre.

➔ **Proposition n° 28 : Adapter les financements de l'hébergement aux besoins induits par la mise en œuvre du droit au logement opposable.**

L'évaluation des besoins doit déboucher sur une prise en compte de ses conséquences, en termes de capacités d'accueil, de caractéristiques des structures, et de financement.

Les moyens mis en œuvre doivent permettre au dispositif de conduire les personnes accueillies vers l'insertion, en passant par les étapes adaptées à leur problématique individuelle. Ceci suppose en particulier de :

➤ **Doter les centres d'hébergement d'urgence des moyens nécessaires à la réalisation d'un diagnostic social.**

L'article 4 de la loi DALO impose aux structures d'hébergement d'urgence qui accueillent une personne sans-abri de lui proposer une orientation vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation. Ceci ne peut se concevoir sans capacité de diagnostic.

➤ **Accorder le bénéfice de la dotation « aide sociale » à l'ensemble des projets d'accueil, d'insertion et d'hébergement qui est validé en comité régional d'organisation sociale et médico-sociale (CROSMS).**

La validation par le CROSMS signifie que le projet répond à des besoins.

➤ **Débloquer des crédits d'investissement pour les projets de construction et de rénovation des structures d'hébergement.**

Les conséquences physiques en termes de locaux doivent également être prises en compte.

➤ **Décontingenter l'aide au logement temporaire et assouplir sa réglementation.**

L'ALT apporte une contribution aujourd'hui indispensable au dispositif d'hébergement.

Elle peut être développée sous deux conditions :

- la suppression de tout contingentement, car rien ne justifie que cette forme d'aide au logement ne fonctionne pas à hauteur des besoins, comme l'allocation logement et l'APL,
- l'assouplissement de ses conditions réglementaires d'attribution (suppression des conditions relatives au séjour).

➤ **Former les personnels pour leur permettre de s'adapter à l'évolution des missions du dispositif d'hébergement.**

Il est nécessaire de permettre aux travailleurs sociaux de répondre aux changements potentiels de leurs pratiques professionnelles induits par le Parsa et le DALO. Des moyens doivent être mis à disposition pour des actions de formation et d'accompagnement

➔ **Proposition n° 29 : Créer des petites structures médico-sociales pour accueillir les grands exclus.**

Les personnes qui vivent installées à la rue depuis des années 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. Il convient donc de créer de petites unités utilisant le cadre des établissements médico-sociaux et adaptées aux différents niveaux d'autonomie des personnes concernées.

➔ **Proposition n° 30 : Sécuriser les opérateurs de l'hébergement en généralisant le statut de CHRS et les conventions pluri-annuelles.**

Le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion repose sur un nombre important d'opérateurs dont beaucoup sont associatifs. Ce dispositif doit être capable d'évoluer rapidement, pour s'adapter aux fluctuations des besoins.

Mais la capacité d'adaptation ne doit pas être confondue avec la précarité. Au contraire, on ne peut pas lutter contre la précarité des situations sociales avec des opérateurs précaires.

➤ **Proposer des conventions pluriannuelles aux associations qui interviennent pour le compte de l'Etat.**

Les associations qui interviennent dans l'hébergement des sans-domicile ont besoin d'un minimum de visibilité et de sécurité pour mener leurs interventions.

➤ **Généraliser l'usage du statut de CHRS pour l'ensemble des centres d'hébergement.**

Face à des besoins qui évoluent, le dispositif d'hébergement doit être capable d'adaptation. Ceci serait facilité si tous les centres bénéficiaient du cadre juridique des

CHRS, qui a vocation à s'appliquer à l'ensemble des publics et des étapes du dispositif d'hébergement.

➔ **Pour mémoire, la proposition n° 1 préconise d'adapter les moyens humains de l'Etat pour qu'il soit en mesure de piloter la veille sociale et l'hébergement.**

Propositions pour assurer l'accompagnement social des ménages relogés.

Le droit au logement va s'appliquer à des personnes dont les difficultés de logement accompagnent, et sont souvent liées, à d'autres difficultés sociales. C'est pourquoi la mise en place d'un accompagnement social sera souvent souhaitable, voire indispensable.

Il doit permettre l'accès à un logement de droit commun, qui est l'objectif du droit au logement, éviter le recours à l'hébergement lorsque celui-ci n'est pas nécessaire, et en faciliter la sortie.

Les départements, dans le cadre des Fonds de solidarité logement (FSL), ont la charge de l'accompagnement social lié au logement dont la vocation est précisément de répondre à cet objectif. L'ASLL doit se coordonner avec les interventions des travailleurs sociaux de circonscription et celles des structures d'hébergement qui peuvent dans certains cas suivre des ménages après relogement. Il conviendra de veiller à ce que les moyens affectés à l'accompagnement soient suffisants pour répondre aux besoins.

Mais il est également important d'éviter de systématiser, par principe de précaution, une intervention sociale qui ne serait pas nécessaire, ou de mettre en place une intervention inadaptée à la problématique de la personne relogée. La mesure d'accompagnement doit être mise en place sur la base d'un diagnostic et elle doit pouvoir s'adapter, dans sa durée et ses modalités, au besoin de la personne.

➔ Proposition n° 31: Elaborer un accord-cadre Etat / Association des départements de France en faveur du renforcement de leurs efforts respectifs en matière de traitement social de l'accès et du maintien dans le logement.

La mise en œuvre du droit au logement fait appel à des moyens d'intervention sociale importants, qu'il s'agisse de la veille sociale et de l'hébergement, de l'accompagnement social, de la médiation locative, des aides à l'accès ou au maintien dans les lieux, de la prévention des expulsions, etc.. Une partie de ces moyens relève de l'Etat, une autre des départements.

Il paraît souhaitable que l'Etat propose aux départements de définir dans un document cadre national les principes d'un renforcement de leurs efforts respectifs.

Pour tenir compte de la sollicitation accrue des FSL au titre de l'accompagnement social, il est souhaitable que l'Etat rétablisse dans son budget une ligne budgétaire dédiée au financement de la médiation locative, de la gestion locative sociale et de l'accompagnement.

➔ **Proposition n° 32 : Clarifier les critères du recours à l'accompagnement social lié au logement (ASLL).**

La bonne gestion des fonds et l'efficacité des mesures nécessitent que la décision de mettre en place un accompagnement social lié au logement et ses modalités soient optimisées.

- **Engager une réflexion sur les cahiers des charges de l'ASLL inscrits dans des FSL par les départements et sur la place de l'ASLL au sein des FSL.**
A travers des documents de référence, mais aussi à partir du fonctionnement des lieux d'échange entre les différents acteurs de l'accès au logement, il s'agira de dégager une philosophie commune du recours à l'accompagnement.
- **Développer les commissions de coordination prévues par l'article 70 de la loi ENL.**
Ces commissions permettent, à l'échelle d'un EPCI, de gérer la répartition des ménages prioritaires en concertation avec l'ensemble des collectivités, des bailleurs et des réservataires concernés. Elles sont également un lieu de dialogue avec les services sociaux et les représentants des associations et favorisent donc le rapprochement des points de vue sur l'opportunité de recourir à l'accompagnement social lié au logement.
- **Distinguer les aides à la sous-location et les aides à l'accompagnement social.**
Il est souhaitable, même lorsqu'elles sont assurées par le même opérateur, d'opérer une distinction entre deux types de missions :
 - une mission de gestion qui renvoie à des tâches de médiation locative et à des risques financiers liés à la prise en location du logement,
 - une mission sociale qui consiste à assurer un accompagnement social.Chacune de ces missions doit faire l'objet d'un financement propre.

5^e enjeu : Concilier le droit au logement et la mixité sociale.

Bien que l'objectif de mixité sociale soit affirmé par les textes depuis de nombreuses années sa réalisation se heurte à de nombreux obstacles. Dans le contexte de déficit de logements sociaux et de leur répartition très inégale à l'intérieur des agglomérations, la mixité sociale a malheureusement souvent conduit à des arbitrages défavorables au logement des plus défavorisés. Avec la loi DALO, la priorité va revenir au droit au logement, même si la prise en compte de l'objectif de mixité sociale dans le choix des logements mobilisés est explicitement prévue. Le contexte de répartition du parc social restant le même, il y a donc un risque réel d'accroître les inégalités territoriales.

A court terme et dans le cadre de l'offre existante, il conviendra au moins de s'assurer que les conditions, notamment de loyer et de charges, permettent d'orienter les ménages bénéficiaires du DALO sur l'ensemble du parc locatif social et non sur certains groupes « spécialisés ».

A moyen terme, le développement du logement social sur les parties des agglomérations qui en sont le moins pourvu est une condition de la conciliation du droit au logement et de la mixité sociale.

La mobilisation de logements locatifs privés conventionnés, traitée dans un autre chapitre, sera également un élément essentiel de diversification géographique de l'offre mobilisée.

➔ Proposition n° 33 : Faire en sorte que l'ensemble du parc locatif social soit accessible et mobilisé pour les publics DALO.

Une partie importante du parc Hlm est d'un niveau de loyer qui ne permet pas l'accès des ménages les plus pauvres.

Au cours des dernières années un écart s'est creusé entre les loyers de sortie des PLUS et les loyers-plafond de l'APL. Il y a cependant une modulation interne qui fait que 30% au moins des logements d'une opération PLUS doivent être accessibles à des ménages dont les ressources sont inférieures aux plafonds PLAI.

La loi DALO a introduit une indexation des barèmes des aides à la personne. Cependant cette indexation n'a pas d'effet rétroactif sur le retard creusé au cours des dernières années. Par ailleurs beaucoup de logements PLA restent difficilement accessibles à tous. Enfin une partie importante de la production de logements sociaux se fait actuellement en PLS.

Le logement PLAI ne peut pas être la réponse unique aux besoins des ménages à faibles ressources. Destiné à des ménages cumulant la faiblesse des revenus avec un autre handicap social, il est fréquemment utilisé pour financer du logement adapté (maisons-relais,..) Il ne doit pas être vu comme la réponse unique et systématique aux besoins des ménages dont les ressources sont inférieures à 60% des plafonds Hlm. Aujourd'hui d'ailleurs environ 60% des logements sociaux ont des loyers qui n'excèdent pas le niveau PLAI. C'est donc sur l'ensemble de la production de logements sociaux qu'il convient de rendre possible le logement des ménages aux ressources les plus faibles.

➤ **Faire de la mixité sociale l'un des objectifs du conventionnement global.**

Le conventionnement global suscite des inquiétudes : en suivant la logique d'une adaptation des prix à la prestation fournie, il pourrait conduire à un renforcement de la spécialisation des groupes Hlm. Des garde-fous doivent être mis en place afin que le conventionnement soit utilisé dans un sens favorable à la mixité à l'intérieur du parc Hlm. Ceci suppose qu'il conduise à des baisses de loyers d'une partie des logements dans les groupes dont les loyers ne sont pas abordables aux plus pauvres (logements PLA notamment).

➤ **Refinancer certaines opérations pour diminuer les loyers de logements réservés au préfet.**

La question doit être abordée pour certains PLS, compte-tenu de l'importance quantitative de la production actuelle, et pour des logements PLA. Le préfet pourrait alors obtenir que les logements qui lui sont réservés bénéficient d'un loyer de type PLUS ou PLAI, en contrepartie d'une aide à la pierre accordée a posteriori. Ce refinancement pourrait notamment être utilisé en lien avec le conventionnement global.

➤ **Développer les commissions de coordination prévues par l'article 70 de la loi ENL.**

Ces commissions permettent, à l'échelle d'un EPCI, de gérer la répartition des ménages prioritaires en concertation avec l'ensemble des collectivités, des bailleurs et des réservataires concernés.

➔ **Proposition n° 34 : Mandater des organismes pour réaliser les logements sociaux sur le territoire des communes ayant fait l'objet d'un constat de carence dans l'application de l'article 55 de la loi SRU.**

Il s'agit d'appliquer les dispositions prévues au 4^e alinéa de l'article L.302-9-1 du CCH.

Le Comité de suivi suivra avec attention la mise en œuvre, commune par commune, des obligations découlant de l'article 55 de la loi SRU et veillera à ce que celle-ci fasse l'objet de la plus grande transparence.

➔ **Proposition n° 35 : Prendre une mesure d'accompagnement financier en faveur des communes qui réalisent du logement social.**

Les communes qui accueillent les populations les plus pauvres connaissent des charges spécifiques. Une plus juste compensation de ces coûts serait un élément facilitant la mobilisation de toutes les communes concernées.

6^e enjeu : Prendre en compte la spécificité de l'Ile de France.

La situation de l'Ile de France présente des spécificités qu'il convient de prendre en compte pour y mettre en œuvre le droit au logement opposable.

1^{ère} spécificité : L'agglomération parisienne et son aire d'influence débordent non seulement les frontières communales mais aussi intercommunales et départementales.

La loi DALO organise la mise en œuvre du droit au logement à l'intérieur des frontières départementales et, dans le cas de l'expérimentation, des frontières des EPCI. Or l'Ile de France constitue un grand bassin d'habitat sur lequel interviennent 1 395 collectivités et groupements de collectivités :

- la Région Ile de France,
- 8 départements,
- 105 EPCI (l'ensemble concernant 49 % de la population),
- 1281 communes.

S'il existe à l'échelle régionale un schéma directeur (en cours de révision), on notera que la couverture du territoire par des documents de planification et de programmation est très incomplète.

- Les PLH ne couvrent qu'une partie minoritaire du territoire francilien.
- Il n'y a actuellement aucun schéma de cohérence territoriale (SCOT) en cours de validité.

2^e spécificité : La Région Ile de France représente à elle seule environ 40% des publics concernés par le DALO.

L'Ile de France connaît une situation de crise du logement particulièrement aiguë. Le niveau atteint par les prix de marché les rend inaccessibles à la plus grande partie de la population. Le décalage entre les possibilités de relogement sur le parc locatif social et le nombre de ménages susceptibles de se réclamer du droit au logement opposable est considérable : environ 72 000 logements attribués par an tous contingents confondus pour 230 000 ménages concernés (estimation USH). Ce décalage est considérablement accru sur Paris.

3^e spécificité : La ségrégation spatiale y est exacerbée.

Le logement social et l'hébergement sont très inégalement répartis sur le territoire francilien.

- La moitié du parc locatif social est concentrée sur 8 % des communes.
- Plus de la moitié des communes n'ont pas de logements sociaux.
- 63% des capacités d'hébergement social sont sur Paris.

4^e spécificité : La relance nationale de la construction ne produit pas ses effets en Ile de France.

- Le SDRIF de 1994 prévoyait la construction annuelle de 53 000 logements en moyenne. Il s'en est construit en réalité 43 000.
- Les mises en chantier ont représenté 37 000 logements en 2006.
- Alors que l'Ile de France représente 18% de la population française, elle ne représente que 9% des mises en chantier nationales.

➔ Proposition n° 36 : Mettre en place une autorité organisatrice du logement en Ile de France et lui confier la responsabilité du droit au logement.

Les orientations définies dans le cadre général restent valables dans le cas de l'Ile de France :

- développer des outils de connaissance partagée ;
- rechercher le consensus, mais sans oublier l'urgence ;
- intégrer les arbitrages qu'exige le droit au logement dans les documents de planification et de programmation ;
- garantir la mise en œuvre des documents de programmation.

Néanmoins leur mise en œuvre ne peut se faire dans le cadre administratif général, c'est-à-dire à l'intérieur de frontières départementales et, dans le cadre de l'expérimentation, intercommunales. La situation de l'Ile de France exige la désignation d'une autorité organisatrice à l'échelle du territoire francilien, ainsi que l'a proposé le Conseil national de l'habitat.

➤ Créer une autorité organisatrice du logement au niveau de l'Ile de France.

Cette autorité devra définir et conduire la politique de l'habitat francilienne de façon à répondre aux besoins induits par le droit au logement en développant la mixité sociale. A cette fin elle devra :

- associer les différentes collectivités territoriales, en s'efforçant de dégager des consensus,
- procéder aux arbitrages chaque fois que nécessaire,
- être en capacité de faire appliquer ces arbitrages.

➤ Déléguer la responsabilité de la mise en œuvre du droit au logement sur le territoire francilien à cette autorité.

La délégation interviendrait dans le cadre d'une convention par laquelle l'Etat lui déléguerait les aides à la pierre ainsi que l'ensemble des prérogatives qu'il délègue aux EPCI dans le cadre de l'article 14 de la loi DALO.

➤ Autoriser l'autorité organisatrice à sub-déléguer la responsabilité à des départements ou EPCI.

La sub-délégation comporterait à la fois le transfert

- des aides (Etat et Région) et de prérogatives
- de l'obligation de résultat.

Le recours du citoyen devrait toutefois être maintenu au niveau du délégataire direct de l'Etat (l'autorité organisatrice) afin de garantir la prise en compte de tous.

- **Arrêter un programme régional de l'habitat (PRH).**
Le PRH serait arrêté par l'autorité organisatrice du logement en Ile de France.
Il serait l'équivalent des PLH au niveau de l'ensemble de l'agglomération francilienne.
Il comporterait un volet social visant à mettre en cohérence les PDALPD.
Il devrait être compatible avec le SDRIF.
- **Territorialiser les objectifs du PRH par commune.**
Les PLH et les documents d'urbanisme devront être rendus compatibles avec le PRH.
La territorialisation des objectifs par commune se fera soit par le PLH lorsqu'il existe, soit directement au niveau du PRH pour les territoires non couverts.
- **Donner à l'autorité organisatrice du logement d'Ile de France un droit de préemption pour la mise en œuvre des objectifs du PRH.**
Les acquisitions pourraient être réalisées par l'établissement public foncier régional pour le compte de l'autorité organisatrice.
- **Autoriser l'Etat, ou par délégation l'autorité organisatrice, à engager la construction des logements sociaux prévus par le PRH en cas de constat de non respect des objectifs annuels sur le territoire de la commune.**
La possibilité pour l'Etat de désigner un organisme pour réaliser les logements sociaux manquants, prévue par l'article L.302-9-1 du CCH en cas de constat de carence dans la mise en œuvre des dispositions de l'article 55 de la loi SRU, serait étendue à toute carence dans la mise en œuvre des objectifs définis par le PRH.
Elle pourrait être déléguée à l'autorité organisatrice du logement d'Ile de France.

➡ **Proposition n° 37 : Mettre en place un plan « Marshall » du logement pour l'Ile de France sous l'autorité du Ministre du logement.**

L'Ile de France connaît une situation d'une gravité exceptionnelle. La création d'une autorité organisatrice, si elle doit être engagée sans tarder, nécessitera du temps pour se réaliser et produire ses effets sur la production de logements.

Un plan d'urgence doit donc être mis en place sans attendre, et sans que l'Etat hésite à recourir à des moyens exceptionnels.

- **Créer un comité de pilotage du droit au logement opposable en Ile de France sous l'autorité du Ministre du logement.**
Ce comité préfigurerait la future autorité organisatrice du logement d'Ile de France. Afin de disposer de tout le poids nécessaire pour la mise en œuvre du « plan Marshall », il pourrait être présidé par le Ministre du logement.
- **Nommer un « préfet logement » pour l'Ile de France.**
Le préfet logement regrouperait entre ses mains l'ensemble des prérogatives de l'Etat sur le logement tant qu'elles ne sont pas déléguées à l'autorité organisatrice du logement d'Ile de France :

- contingent préfectoral d'attribution,
- opérations d'intérêt national,
- aides de l'Etat,
- contrôle de la conformité des documents d'urbanisme avec les documents de programmation,
- expulsions,
- réquisition,
- mise en œuvre de l'article L302-9-1 du CCH
- ...

➤ **Arrêter un plan d'urgence de production de logements sociaux en Ile de France pour les 5 ans à venir.**

Il est nécessaire de :

- fixer un objectif quantitatif ambitieux pour engager un rattrapage massif de la production de logements sociaux d'ici à 2012 (de l'ordre de 30 000 logements par an),
- répartir cet objectif sur le territoire de façon à favoriser la mixité sociale à l'échelle de l'agglomération francilienne.

➤ **Autoriser l'Etat à préempter les terrains et immeubles nécessaires à la réalisation du plan d'urgence.**

L'exercice du droit de préemption est nécessaire pour permettre la réalisation des opérations programmées dans le plan d'urgence. (application à l'Ile de France de la proposition n° 22).

➤ **Mandater des organismes pour réaliser les logements sociaux sur le territoire des communes ayant fait l'objet d'un constat de carence dans l'application de l'article 55 de la loi SRU.**

Il s'agit d'appliquer les dispositions prévues au 4^e alinéa de l'article L.302-9-1 du CCH (application à l'Ile de France de la proposition n° 34)

➤ **Recourir aux projets d'intérêt général et aux opérations d'intérêt national.**

Ces procédures permettent à l'Etat, le cas échéant, de faire modifier les documents d'urbanisme pour les rendre compatibles avec la réalisation des opérations définies dans le plan d'urgence.

➤ **Mettre en place une MOUS Etat / Région pour la prospection de logements privés ouvrant droit à réservation.**

Cette MOUS permettrait de mobiliser sur l'ensemble du territoire régional des opérateurs chargés de « vendre » les avantages mis en place dans le cadre du conventionnement Anah afin de convaincre un maximum de propriétaires de s'y engager.

L'Etat proposerait à la Région Ile de France de la co-financer afin de la rendre opérationnelle sur l'ensemble du territoire francilien.

➤ **Instituer une commission de médiation régionale à côté des commissions départementales.**

Les voies de recours définies par la loi DALO s'inscrivent dans le cadre départemental. Celui-ci n'est pas suffisant pour traiter des besoins qui, dans le cas de l'Ile de France, dépassent les frontières départementales.

- La commission régionale pourrait être saisie par les préfets de département pour des personnes appartenant aux catégories définies comme prioritaires sans condition de délai.
 - Une partie du contingent préfectoral de chaque département serait gérée à l'échelon régional pour mettre en œuvre les décisions de cette commission.
- **Permettre la représentation de l'Etat dans les commissions d'attribution.**
L'Etat, garant du droit au logement, doit pouvoir être présent dans le lieu où se décide l'attribution des logements sociaux. Actuellement les textes n'autorisent la présence que du préfet ou d'un représentant membre du corps préfectoral (L441-2 du CCH).
- **Mettre en place une coordination des numéros départementaux d'enregistrement des demandes.**
La coordination des numéros uniques départementaux viserait à la fois :
- à permettre à un demandeur d'élargir sa demande à d'autres départements en gardant le bénéfice de l'ancienneté de sa première demande déposée en Ile de France,
 - à permettre à la commission de médiation régionale de proposer aux demandeurs des logements sur des départements autres que ceux sur lesquels porte leur demande initiale,
 - à mieux mesurer la demande en identifiant les double-comptes (demandeurs ayant déposé des demandes sur plusieurs départements).
- **Renforcer et pérenniser le GIP Habitat.**
Cet organisme a vocation à piloter des opérations de relogement régionales à la demande de l'Etat. Il convient de lui donner les moyens de répondre à l'accroissement des commandes qu'entraînera le droit au logement opposable.

En adoptant la loi instituant le droit au logement opposable, le législateur a décidé la création d'un comité de suivi, et il a voulu que ce comité remette un rapport au Président de la République, au Premier Ministre et au Parlement dès le 1^{er} octobre de cette année, avant même l'ouverture des voies de recours au citoyen.

Le droit au logement opposable, en effet, suppose d'abord que l'on s'assure que les instances et les procédures permettant de faire fonctionner le recours soient opérationnelles au plus vite. Mais l'opposabilité du droit au logement ne se résume pas à une procédure juridique. Celle-ci n'est là que pour garantir une obligation de résultat dont toutes les implications doivent être déroulées.

Le droit au logement ne pourra être effectif que s'il est pris en compte par toutes les politiques, locales et nationales, qui contribuent à développer l'offre de logements et à la rendre accessible aux citoyens les plus modestes : l'urbanisme, l'action foncière, les politiques de l'habitat. Il s'appuiera prioritairement sur le logement locatif social mais ne pourra être atteint sans mobiliser aussi des propriétaires privés. Pour certains demandeurs, il passera par un relogement mais pour d'autres il sera préférable de mettre en place une aide au maintien dans les lieux, ou de faire effectuer des travaux mettant fin à une situation d'insalubrité. Le droit au logement opposable crée aussi des exigences pour les politiques sociales et médico-sociales, notamment la veille sociale et l'hébergement, et il fait appel à un accompagnement des personnes dont la situation de mal-logement est liée à des difficultés sociales ou de santé.

Les échéances qui ont été fixées par la loi sont proches : c'est dès 2008 qu'il nous faut être en mesure de répondre aux besoins les plus urgents. Pour les personnes à la rue, hébergées dans des conditions précaires, obligées de vivre dans un habitat indigne, ce délai est bien long. Mais compte tenu de ce que représentent quantitativement ces situations sur les territoires où la crise du logement s'exprime le plus durement, il y a là un véritable défi pour la puissance publique. En 2012 le DALO fera face à un deuxième défi avec l'ouverture des voies de recours à ceux dont la demande dépasse un délai anormalement long. Il importe que, sur tout le territoire, ce délai puisse être fixé à un niveau raisonnable, sauf à susciter incompréhensions et déceptions.

Ces défis ne pourront être relevés que si l'ensemble des autorités et des acteurs du logement et de l'insertion sont en ordre de bataille. Dans ce combat pour le droit au logement, l'Etat sera en première ligne : responsable devant le citoyen, il lui appartient d'impulser, d'organiser, d'accompagner mais aussi le cas échéant d'arbitrer. Rien ne sera possible sans qu'il apporte les moyens nécessaires à l'application de ses engagements.

Inscrit dans la loi, le droit au logement opposable est désormais un chantier d'urgence nationale qui nécessite d'être érigé en priorité du mandat présidentiel et législatif.

Avis du comité sur le projet de décret relatif aux commissions de médiation.

Le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable a été saisi pour avis par le Ministre du logement et de la ville sur le projet de décret relatif à l'attribution des logements sociaux, au droit au logement opposable et modifiant le code de la construction et de l'habitation.

Au cours de la réunion du 5 septembre, les membres du comité ont procédé à un premier examen du texte proposé et exprimé des demandes de modifications sur l'article 10, qui est celui qui concerne directement la mise en œuvre du droit au logement opposable à travers le fonctionnement des commissions de médiation.

Lors de la réunion du 24 septembre, le comité a examiné la nouvelle rédaction de cet article proposée par l'administration.

Il a émis un avis favorable par 16 voix pour et 10 abstentions.

1^{er} enjeu : Tenir l'échéance du 1^{er} janvier 2008.

Assurer la mise en place des commissions de médiation et mettre les services de l'Etat en situation de piloter la mise en œuvre du DALO.

➔ **Proposition n°1 : Doter les services déconcentrés de l'Etat des moyens humains nécessaires à l'exercice des missions qui découlent de la mise en œuvre du DALO :**

- assurer le fonctionnement des commissions de médiation,
- gérer le contingent préfectoral,
- piloter la veille sociale et l'hébergement,
- organiser l'information des publics concernés,
- assurer le bon fonctionnement de la lutte contre l'habitat indigne,
- coordonner la prévention des expulsions,
- s'assurer de la prise en compte des besoins de logement dans les politiques locales.

➔ **Proposition n°2 : Constituer au sein de l'administration une équipe nationale d'appui aux préfetures pour la mise en œuvre du droit au logement opposable.**

➔ **Proposition n°3 : Etablir un tableau de bord national des commissions de médiation.**

2^e enjeu : Tenir l'échéance du 1^{er} décembre 2008.

Faire en sorte que chaque préfet soit en capacité, d'ici décembre 2008, de loger l'ensemble des ménages prioritaires.

Propositions pour réduire la demande de relogement en assurant le bon fonctionnement des dispositifs de traitement de l'habitat indigne.

➔ **Proposition n°4 : Privilégier la mise en œuvre des procédures de lutte contre l'habitat indigne lorsqu'elles permettent de répondre au besoin d'un demandeur s'adressant à la commission de médiation.**

➔ **Proposition n°5 : Ouvrir l'accès au recours amiable à des ménages non demandeurs de logements sociaux.**

➔ **Proposition n° 6 : Affecter à la lutte contre l'habitat indigne les moyens budgétaires nécessaires, qu'il s'agisse de contribuer au financement des travaux ou de financer les équipes opérationnelles.**

Propositions pour réduire la demande de relogement en assurant le bon fonctionnement des dispositifs de prévention des expulsions.

- ➔ **Proposition n° 7 : Renforcer le pouvoir solvabilisateur des aides à la personne pour réduire le nombre de ménages exposés au risque de l'expulsion.**
 - Mieux prendre en charge la réalité des coûts de loyer et de charges.
 - Promouvoir les économies d'énergie.
- ➔ **Proposition n° 8 : Renforcer le pilotage et la coordination des actions de prévention des expulsions.**
- ➔ **Proposition n° 9 : Donner au préfet la possibilité de missionner un organisme tiers pour assurer le maintien dans les lieux de ménages expulsés ou menacés d'expulsion en prenant à bail leur logement.**

Proposition pour veiller à l'application des critères de priorité de l'attribution des logements sociaux par l'ensemble des réservataires.

- ➔ **Proposition n° 10 : Définir avec les partenaires sociaux les modalités de la mobilisation du 1% logement en faveur des ménages prioritaires.**

Propositions pour mobiliser des logements privés à travers un conventionnement ouvrant droit à réservation pour le préfet.

- ➔ **Proposition n° 11 : Compléter les aides pour tenir compte des situations de marché tendu et de la nécessité de développer le logement très social.**
 - Accorder une exonération totale d'imposition aux revenus des logements conventionnés sociaux et très sociaux en zone A. En dehors de cette zone, appliquer cette exonération aux seuls logements très sociaux.
 - Sortir de l'assiette de l'ISF les logements affectés au logement très social et gérés par des associations.
 - Garantir le taux de TVA à 5,5% pour tout programme de travaux conduisant au conventionnement APL.
 - Adapter les moyens budgétaires de l'ANAH à l'augmentation des besoins.
- ➔ **Proposition n° 12 : Apporter les financements et les garanties nécessaires aux organismes qui pratiquent la location / sous-location.**
 - Ouvrir la Garantie universelle des risques locatifs (GRL) aux organismes pratiquant la location / sous-location.
 - Financer le fonctionnement des associations pratiquant la location / sous-location dans le cadre de conventions d'objectifs.
 - Réfléchir aux modalités souhaitables du passage de la sous-location à la location ordinaire.
- ➔ **Proposition n° 13 : Généraliser le conventionnement APL avec droit de réservation, en contrepartie de l'octroi d'une garantie totale au propriétaire.**
 - Modifier la convention-type figurant en annexe II du décret n° 2006-1200 du 29 septembre 2006 (article R321-23 du CCH).

- S'assurer de l'application effective de la GRL à tout logement conventionné Anah social ou très social.

➔ **Proposition n° 14 : Assurer la promotion du conventionnement social auprès des propriétaires par :**

- des actions de communication nationale,
- le financement de l'ingénierie nécessaire.

3e enjeu : Tenir l'échéance du 1^{er} janvier 2012.

Assurer le développement de politiques permettant de produire les logements nécessaires à la mise en œuvre du droit au logement.

Propositions pour développer une connaissance partagée des besoins et de la demande de logement et d'hébergement.

➔ **Proposition n° 15 : Développer des outils de connaissance partagés sur les besoins de logement et d'hébergement.**

- Susciter et accompagner le développement des observatoires des besoins de logement.
- Aider au développement d'outils d'observation territorialisés sur les besoins d'hébergement.
- Faire évoluer la statistique publique pour mieux rendre compte des situations d'exclusion du logement et permettre la mesure des besoins.

➔ **Proposition n° 16 : Etablir un cahier des charges national des données minimum à recueillir à travers l'enregistrement de la demande de logement social et encourager le développement de dispositifs de gestion commune.**

Propositions pour articuler les responsabilités respectives de l'Etat et des différentes collectivités territoriales dans la mise en œuvre du droit au logement.

➔ **Proposition n° 17 : Rechercher le consensus local entre l'Etat et les différentes collectivités territoriales sur :**

- les réponses à apporter aux besoins de logement,
- la répartition géographique de ces réponses.

Cette démarche ne doit pas ignorer l'urgence des décisions.

- Elaborer un guide à destination des élus locaux.
- Encourager l'exercice des responsabilités d'urbanisme et d'action foncière au niveau intercommunal.

➔ **Proposition n° 18 : Accompagner les EPCI qui s'engageront dans l'expérimentation permise par l'article 14 de la loi DALO.**

➔ **Proposition n° 19 : Adapter les PDALPD aux besoins révélés par le DALO.**

- ➔ **Proposition n° 20 : Faire du programme local de l'habitat le document de référence intégrant les arbitrages qu'exige le droit au logement.**
 - Soutenir et accompagner l'élaboration de PLH de qualité.
 - Développer la territorialisation des objectifs des PLH par commune.
 - Introduire un volet social dans les PLH.
 - Mettre les financements de l'Etat en adéquation avec les besoins identifiés dans les PLH.
 - Territorialiser les aides à l'investissement locatif privé en fonction d'un zonage défini par le PLH.

- ➔ **Proposition n° 21 : S'assurer que les dispositions des documents d'urbanisme prennent en compte les objectifs du PLH.**
 - Après toute révision du PLH, procéder à un réexamen du PLU dans un délai de 6 mois et, autant que nécessaire, à l'engagement d'une procédure de révision dans les délais les plus rapides (1 à 2 ans).
 - Encourager l'utilisation des dispositions du code de l'urbanisme permettant de réserver des terrains au logement social.

- ➔ **Proposition n° 22 : Permettre à l'Etat d'exercer le droit de préemption urbain sur tout territoire où il constate un déficit de logements sociaux.**

Propositions pour favoriser le développement de l'offre de logements sociaux et très sociaux.

- ➔ **Proposition n° 23 : Prendre en compte l'évolution des coûts dans le niveau des aides.**
 - Prendre en compte l'impact du droit au logement dans le budget dès 2008.
 - Déplafonner les subventions.
 - Vendre les terrains de l'Etat au prix permettant d'assurer l'équilibre des opérations.
 - Examiner les mesures nécessaires pour assurer la relance de la production de logements sociaux à la situation des DOM.

- ➔ **Proposition n° 24 : Mobiliser tous les opérateurs sociaux sur le logement très social (PLAI).**
 - Elaborer une convention-cadre pour le développement de la production des maîtres d'ouvrage sociaux spécialisés (associations et UES).
 - Fixer un objectif quantitatif de PLAI aux DDE.

- ➔ **Proposition n° 25 : Réfléchir aux conditions administratives et techniques du développement de l'offre par les bailleurs sociaux.**
 - Organiser une consultation des maîtres d'ouvrage sociaux et des professionnels du bâtiment afin de définir les mesures nécessaires pour remédier aux appels d'offres infructueux.
 - Mettre en place un plan d'urgence permettant l'adaptation de certaines règles de passation de commande pour peser sur les coûts et créer de nouvelles filières de production adaptées aux besoins de construire beaucoup et rapidement.
 - Traiter en urgence les recours contre les permis de construire relatifs au logement social.
 - Désigner un chef de file parmi les financeurs et mettre en place un dossier unique.

4^e enjeu : Articuler hébergement, logement et accompagnement.
Inscrire le droit au logement dans des processus d'insertion.

Propositions pour structurer le secteur de l'hébergement social, en évitant toute confusion entre logement et hébergement

- ➔ **Proposition n° 26 : Clarifier les critères du recours à l'hébergement ou au logement temporaire.**
 - Appuyer les décisions des commissions de médiation sur une réelle expertise sociale.
 - Clarifier le cadre juridique de la sous-location sociale.
 - Définir le logement de transition.
 - Garantir le caractère universel de la Garantie des risques locatifs.

- ➔ **Proposition n° 27 : Renforcer le pilotage territorial de l'hébergement en s'appuyant sur une évaluation partagée des besoins et la réactivation des schémas départementaux.**
 - Procéder, d'ici la fin de l'année 2007 et sur l'ensemble du territoire, à une évaluation partagée des besoins d'hébergement prenant en compte les obligations définies par la loi DALO.
 - Réactiver les schémas départementaux de l'accueil de l'hébergement et de l'insertion (SAHI) et les fusionner avec les plans départementaux de l'hébergement d'urgence.
 - Clarifier la définition des places d'hébergement donnant lieu à l'obligation de la loi de 1994 modifiée par l'article 2 de la loi DALO.
 - Contractualiser la mise en œuvre des objectifs qui découlent de l'évaluation partagée.

- ➔ **Proposition n° 28 : Adapter les financements de l'hébergement aux besoins induits par la mise en œuvre du droit au logement opposable.**
 - Doter les centres d'hébergement d'urgence des moyens nécessaires à la réalisation d'un diagnostic social.
 - Accorder le bénéfice de la dotation « aide sociale » à l'ensemble des projets d'accueil, d'insertion et d'hébergement qui est validé en comité régional d'organisation sociale et médico-sociale (CROSMS).
 - Débloquer des crédits d'investissement pour les projets de construction et de rénovation des structures d'hébergement.
 - Décontingenter l'aide au logement temporaire et assouplir sa réglementation.
 - Former les personnels pour leur permettre de s'adapter à l'évolution des missions du dispositif d'hébergement.

- ➔ **Proposition n° 29 : Créer des petites structures médico-sociales pour accueillir les grands exclus.**

- ➔ **Proposition n° 30 : Sécuriser les opérateurs de l'hébergement en généralisant le statut de CHRS et les conventions pluri-annuelles.**
 - Proposer des conventions pluriannuelles aux associations qui interviennent pour le compte de l'Etat.
 - Généraliser l'usage du statut de CHRS pour l'ensemble des centres d'hébergement.

Propositions pour assurer l'accompagnement social des ménages relogés.

- ➔ **Proposition n° 31: Elaborer un accord-cadre Etat / Association des départements de France en faveur du renforcement de leurs efforts respectifs en matière de traitement social de l'accès et du maintien dans le logement.**
- ➔ **Proposition n° 32 : Clarifier les critères du recours à l'accompagnement social lié au logement (ASLL).**
 - Engager une réflexion sur les cahiers des charges de l'ASLL inscrits dans des FSL par les départements et sur la place de l'ASLL au sein des FSL.
 - Développer les commissions de coordination prévues par l'article 70 de la loi ENL.
 - Distinguer les aides à la sous-location et les aides à l'accompagnement social.

5^e enjeu : Concilier le droit au logement et la mixité sociale.

- ➔ **Proposition n° 33 : Faire en sorte que l'ensemble du parc locatif social soit accessible et mobilisé pour les publics DALO.**
 - Faire de la mixité sociale l'un des objectifs du conventionnement global.
 - Refinancer certaines opérations pour diminuer les loyers de logements réservés au préfet.
 - Développer les commissions de coordination prévues par l'article 70 de la loi ENL.
- ➔ **Proposition n° 34 : Mandater des organismes pour réaliser les logements sociaux sur le territoire des communes ayant fait l'objet d'un constat de carence dans l'application de l'article 55 de la loi SRU.**
- ➔ **Proposition n° 35 : Prendre une mesure d'accompagnement financier en faveur des communes qui réalisent du logement social.**

6^e enjeu : Prendre en compte la spécificité de l'Ile de France.

- ➔ **Proposition n° 36 : Mettre en place une autorité organisatrice du logement en Ile de France et lui confier la responsabilité du droit au logement.**
 - Créer une autorité organisatrice du logement au niveau de l'Ile de France.
 - Déléguer la responsabilité de la mise en œuvre du droit au logement sur le territoire francilien à cette autorité.
 - Autoriser l'autorité organisatrice à sub-déléguer la responsabilité à des départements ou EPCI.
 - Arrêter un programme régional de l'habitat (PRH).
 - Territorialiser les objectifs du PRH par commune.
 - Donner à l'autorité organisatrice du logement d'Ile de France un droit de préemption pour la mise en œuvre des objectifs du PRH.
 - Autoriser l'Etat, ou par délégation l'autorité organisatrice, à engager la construction des logements sociaux prévus par le PRH en cas de constat de non respect des objectifs annuels sur le territoire de la commune.

- ➔ **Proposition n° 37 : Mettre en place un plan « Marshall » du logement pour l’Ile de France sous l’autorité du Ministre du logement.**
- Créer un comité de pilotage du droit au logement opposable en Ile de France sous l’autorité du Ministre du logement.
 - Nommer un « préfet logement » pour l’Ile de France.
 - Arrêter un plan d’urgence de production de logements sociaux en Ile de France pour les 5 ans à venir.
 - Autoriser l’Etat à préempter les terrains et immeubles nécessaires à la réalisation du plan d’urgence.
 - Mandater des organismes pour réaliser les logements sociaux sur le territoire des communes ayant fait l’objet d’un constat de carence dans l’application de l’article 55 de la loi SRU.
 - Recourir aux projets d’intérêt général et aux opérations d’intérêt national.
 - Mettre en place une MOUS Etat / Région pour la prospection de logements privés ouvrant droit à réservation.
 - Instituer une commission de médiation régionale à côté des commissions départementales.
 - Permettre la représentation de l’Etat dans les commissions d’attribution.
 - Mettre en place une coordination des numéros départementaux d’enregistrement des demandes.
 - Renforcer et pérenniser le GIP Habitat.

Annexe n° 3
Document relatif à la proposition n° 9
Mise en place d'une solution alternative au relogement
des ménages expulsés de bonne foi

recherche effectuée par Ana BECERRA PONS et Fanny GARZYA,
étudiantes en master 2 droits de l'homme et droit humanitaire à
l'Université Paris II
pour le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées

1^{er} juin 2007

Exposé des motifs

La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable a ouvert des voies de recours pour les citoyens en difficulté, en particulier pour les personnes « de bonne foi [...], menacées d'expulsion sans relogement ».

Il y a eu en 2005 : 128 782 contentieux locatifs avec demande de délivrance de titre exécutoire¹

L'effet de ces recours sera d'obliger le préfet à assurer le relogement de ces ménages dans le parc locatif social. Compte-tenu des contraintes qui pèsent sur ce parc, il apparaît nécessaire que le préfet dispose d'outils permettant d'assurer le maintien dans les lieux d'un ménage menacé d'expulsion, et ce dans le respect des droits du propriétaire.

La première et la meilleure voie consiste à prévenir l'expulsion juridique. Il existe pour cela un certain nombre d'outils qui doivent être mieux mobilisés. Ils ne font pas l'objet de la présente note.

Il y a eu en 2005 : 99 768 jugements d'expulsion prononcés².

La seconde voie consiste, lorsque le jugement d'expulsion a été rendu, à éviter sa mise en œuvre effective. Dans le parc locatif social, ceci est rendu possible par les protocoles institués par l'article 98 de la loi de programmation pour la cohésion sociale³. Dans le parc privé, le seul moyen dont dispose le préfet est le refus du concours de la force publique. Cette formule ne résout pas le problème et elle présente des inconvénients pour toutes les parties.

Il y a eu en 2005 : 40 329 demandes de concours de la force publique et 23 029 accords⁴.

¹ source Ministère de la justice, chiffres cités par la Fondation Abbé Pierre

² idem

³ article L 353-15-2 du code de la construction et de l'habitation

⁴ source Ministère de l'intérieur, chiffres cités par la Fondation Abbé Pierre

Les inconvénients du maintien dans les lieux par refus de concours de la force publique.

Le propriétaire.

Ses intérêts sont lésés. Pour être indemnisé par l'Etat, il devra engager une procédure juridictionnelle. L'indemnisation ne prendra en compte que la période postérieure au refus de concours de la force publique et l'Etat s'avère mauvais payeur.

L'Etat.

L'indemnisation des propriétaires lui coûte cher. L'Etat peut certes se retourner vers les locataires, mais ceux-ci, déjà en difficulté et privés d'aide au logement depuis la rupture du bail, sont souvent dans l'incapacité de payer.

Par ailleurs, étant donné que les ménages concernés restent « menacés d'expulsion sans relogement », l'Etat pourrait en outre être condamné à une astreinte par le tribunal administratif tant qu'il ne les a pas relogés.

Le ménage expulsé.

Il se trouve placé dans une situation d'absence de droit et d'insécurité totale. Il perd ses droits à l'aide au logement et ajoute donc la dette due aux indemnités d'occupation à la dette de loyers initiale.

La présente note examine les moyens d'assurer le maintien dans les lieux d'un ménage expulsé dans un cadre de droit. Deux cadres juridiques sont explorés :

I. La prise en location du logement par un organisme social

II. La réquisition, dans le cas où la démarche contractuelle n'aboutirait pas.

I. La prise en location du logement par un organisme social

A. La démarche

Elle suppose que le propriétaire accepte le maintien dans les lieux du ménage débiteur, dès lors que ce maintien est assuré dans le cadre d'une relation juridique nouvelle, conclue avec un organisme social missionné par l'Etat et lui apportant toute garantie.

L'organisme social devient le locataire direct du bailleur, avec lequel il conclut un nouveau contrat de bail. Il conclut avec le ménage occupant à la fois un contrat de sous-location et un contrat d'accompagnement social.

Cette formule pourra être mise en place pour plusieurs années mais devra rester temporaire. Au-delà de la réponse à la situation d'urgence qu'apporte le maintien dans les lieux, l'action de l'organisme social visera à permettre au ménage de retrouver, dans les meilleurs délais, une situation de droit commun. Celle-ci pourra être :

- l'accès à un autre logement,
- la signature d'un nouveau bail direct avec le propriétaire, en faisant intervenir le cas échéant une garantie.

Rapports juridiques créés par le dispositif

- Bailleur-organisme social
Contrat de bail
- Organisme social- ménage sous-locataire
Contrat de sous-location
+
Contrat d'accompagnement social

B. Les modalités

Le contrat de bail (propriétaire/organisme social)

Les conditions du bail seront négociées au cas par cas selon les principes suivants :

- il y a maintien des conditions de loyer antérieures ;
- il peut y avoir reprise de l'état des lieux du locataire expulsé ;
- il n'y a pas de reprise de la dette du ménage expulsé ;
- une garantie totale de paiement et une garantie de remise en l'état seront mises en place, dont il sera nécessaire de prévoir les modalités (voir si la Garantie universelle des risques locatifs peut être mobilisée).

Le contrat de sous-location (organisme social/ménage)

- la durée peut être plus courte que celle prévue dans le contrat de bail conclu entre le propriétaire et l'organisme ;
- le loyer demandé au sous-locataire pourra être réduit au moyen d'une aide sur quittance ; il est essentiel en effet, pour permettre la responsabilisation du sous-locataire et le succès de la démarche d'accompagnement social, que la participation qui lui sera demandée soit compatible avec ses ressources ; l'aide pourra être mise en place pour une durée plus ou moins longue, voire sur la totalité de la période de sous-location si les circonstances l'exigent.

Le contrat d'accompagnement social

La finalité de l'accompagnement sera le retour à un statut de droit commun, dans ce logement ou dans un autre logement. Parmi les problèmes à prendre en compte, il y a notamment :

- la résorption de la dette,
- le traitement des facteurs ayant conduit à l'impayé.

C. Les conditions :

1°) Une mission confiée par l'Etat à un Organisme Social

L'Etat étant garant du droit au logement, c'est à lui qu'il appartient de mettre en œuvre des réponses à la situation des ménages de bonne foi menacés d'expulsion sans relogement. Juridiquement, on observera qu'il lui serait possible d'intervenir directement en se portant locataire. Toutefois nous n'avons pas proposé cette solution, lourde à gérer et qui risquerait d'être moins responsabilisante pour le ménage expulsé.

La formule proposée nécessite donc que le préfet du département passe avec un organisme social une convention définissant les conditions générales de son intervention. Cette convention permettra ensuite au préfet de désigner à l'organisme les ménages au bénéfice desquels il lui demande d'intervenir. Elle devra prévoir des financements pour :

- le travail de médiation locative,
- la mise en place d'une garantie,
- l'accompagnement social,
- les aides sur quittance.

Le cas échéant, la convention pourrait associer le Conseil général pour faire appel aux financements du FSL.

L'organisme social pourra être public (ex. Groupement d'Intérêt Public) ou privé (association).

2°) Obtenir l'accord du propriétaire

L'organisme social doit négocier l'accord du propriétaire. Il dispose pour cela d'arguments forts puisque le dispositif :

- évite le désagrément de l'expulsion forcée (procédures à mettre en œuvre pour obtenir l'exécution du jugement, coûts induits) ;
- résout le conflit existant avec le locataire par une négociation amiable ;
- transforme le rapport bailleur/ ménage-débiteur en un rapport bailleur/ organisme social/ménage qui sécurise totalement le bailleur.

Il est probable que le propriétaire tentera d'obtenir également le paiement de la dette. Il n'y a aucune raison de le faire, car cela reviendrait à mettre en place rétroactivement une garantie pour un propriétaire qui n'a pas souscrit d'assurance. Pour autant l'apurement de la dette devra être pris en compte dans les mesures d'accompagnement social.

3°) Accord du ménage

Le locataire a évidemment tout intérêt à accepter la proposition qui lui sera faite par l'organisme social. Un refus de sa part l'exposerait au risque de ne plus être considéré comme « de bonne foi » et donc de ne pas être reconnu comme prioritaire par la commission de médiation pour obtenir un relogement.

Il est néanmoins important que le contrat d'accompagnement social définisse un projet et des engagements clairs, adaptés à la situation du ménage et recueillant sa pleine adhésion.

La mise en place du dispositif en amont de l'expulsion.

Si l'idée de départ de cette recherche est celle d'un contrat intervenant après le jugement d'expulsion, rien n'empêche sa mise en place en amont. Juridiquement, il conviendra simplement que le ménage locataire résilie son bail avec effet à la date où interviendra celui de l'organisme social.

Ce déclenchement anticipé du dispositif pourrait être proposé au moment de l'enquête sociale réalisée avant le jugement. Il permettrait d'éviter l'augmentation de la dette et les frais de procédure pour le propriétaire. Il éviterait au ménage de vivre une situation traumatisante.

II. La réquisition du logement au bénéfice du ménage expulsé

A. La démarche

La réquisition ne constitue pas la démarche privilégiée par cette recherche. Nous l'envisageons uniquement pour les cas où le propriétaire, pour diverses raisons, refuserait une proposition de prise en location par un organisme social et où le préfet ne serait pas en mesure d'assurer le relogement du ménage.

La question examinée est de savoir si le préfet peut prononcer la réquisition du logement occupé par le ménage expulsé et au bénéfice de celui-ci.

B- Les régimes de réquisition existants

Il y a trois cadres juridiques différents qui permettent la réquisition.

a- La réquisition par le Maire

Les pouvoirs de police du maire lui permettent, dans certaines situations exceptionnelles, de procéder à des réquisitions⁵. Dans la mesure où c'est à l'Etat que la loi DALO confie la responsabilité du droit au logement, ce cadre juridique nous paraît devoir être écarté.

b. La réquisition par l'Etat avec attributaire

Ce cadre juridique a été introduit en 1998 par la loi de lutte contre les exclusions⁶. Il a l'avantage de permettre l'intervention d'un organisme tiers entre le propriétaire et le ménage bénéficiaire. Cependant il n'est pas applicable aux cas considérés, notamment parce qu'il prévoit que le local concerné soit vacant depuis 18 mois.

c. La réquisition par l'Etat directement au bénéfice du ménage

Elle s'exerce dans le cadre des articles L. 641-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

Ce cadre nous paraît correspondre à notre démarche. Nous l'examinons ci-après.

C. Examen de la réquisition des articles L 641-1 et suivants du CCH

Conditions et procédure :

1. Il faut être en présence d'une crise grave du logement.

⁵ article L . 2212-1 Code général des collectivités territoriales

⁶ articles L.642-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation

Cette condition correspond à la réalité vécue sur une grande partie du territoire national. Elle est difficilement contestable dès lorsque le préfet ne dispose pas d'assez de logement sociaux pour répondre aux besoins⁷.

2. Les logements concernés :

La loi vise explicitement les locaux à usage d'habitation vacants, inoccupés ou insuffisamment occupés.

La définition du local vacants prévoit notamment⁸ :

- a) Les locaux dont le bail est expiré, non reconduit et dont les occupants ne bénéficient pas du droit au maintien dans les lieux ;
- b) Les locaux dont le bail est résilié par accord amiable ou décision de justice ;
- c) Les locaux dont les occupants ont été condamnés à vider les lieux.

Le maintien sans titre dans les lieux de tout occupant ne fait pas perdre au local sa qualité de local vacant.

3. Les bénéficiaires concernés :

Les personnes à l'encontre desquelles une décision judiciaire définitive ordonnant leur expulsion est intervenue sont explicitement citées parmi les bénéficiaires potentiels d'une réquisition.

4. La procédure de décision :

La loi prévoit que la décision de la réquisition soit prise par le préfet, après avis du Maire.

La proposition de réquisition peut être faite par le service municipal du logement, mais le défaut de proposition ou même l'avis défavorable de la part de celui-ci n'empêchent pas que la mesure soit prononcée.⁹

Modalités

1. Durée

- Maximum d'un an renouvelable¹⁰.
- La durée totale des attributions d'office prononcées ne peut excéder cinq ans, sauf dérogation accordée à titre exceptionnel pour une durée supplémentaire de deux ans au plus dans les conditions fixées par décret¹¹.

⁷ CE 11 juillet 1980 Lucas : « L'existence d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande de logements au détriment de certaines catégories sociales révélait la persistance d'une situation de crise grave (article L. 611-1 Code de la construction et de l'habitation) rendant applicables les mesures exceptionnelles prévues par le Livre VI et notamment le pouvoir de réquisition du préfet. »

⁸ Art. R 641-2 du Code de la construction et de l'habitation

⁹ CE 26 juin 1981 et CE 28 juillet 1950

¹⁰ Art. L 641-1 du Code de la construction et de l'habitation

2. Statut juridique du bénéficiaire de la réquisition :
 - Occupation précaire
3. Indemnité d'occupation due par le bénéficiaire
 - Le bénéficiaire est redevable d'une indemnité d'occupation¹² et peut bénéficier d'une aide au logement.
 - L'Etat est garant de l'indemnité d'occupation due par le bénéficiaire¹³ ainsi que de l'indemnité due éventuellement par le bénéficiaire en cas des dommages ayant pu résulter de l'occupation.¹⁴

CONCLUSION

Il ressort de cette analyse les éléments suivants.

- La formule de la prise en location du logement par un organisme social ne nécessite aucune modification législative ni aucun texte réglementaire nouveau.
- Elle est tout à fait adaptée pour permettre le maintien dans les lieux de ménages expulsés de bonne foi, et créer les conditions de leur retour à une situation de droit commun.
- Elle nécessite que le préfet dispose d'une ligne budgétaire pouvant être utilisée pour rémunérer l'intervention d'un organisme social. Elle devrait par contre entraîner des économies sur les indemnités des propriétaires.
- La réquisition par l'Etat du logement du ménage expulsé, au bénéfice de celui-ci est également possible sans modification des textes.
- Moins satisfaisante pour le propriétaire et pour l'occupant, elle peut constituer un argument de négociation utile pour l'Etat face à certains propriétaires.
- Ces deux formules sont en tout état de cause préférables au refus de concours de la force publique, et ce pour l'ensemble des parties.

¹¹ Voir conditions du prorogation de la durée à l'art. R 641-17 du Code de la construction et de l'habitation

¹² Art. L 641-7 du Code de la construction et de l'habitation

¹³ Art. L 641-8 du Code de la construction et de l'habitation

¹⁴ Art. L 641-9 du Code de la construction et de l'habitation

Annexe 4 : Lexique des sigles employés

ANAH	<i>Agence nationale de l'habitat</i>
ANPEEC	<i>Agence Nationale pour la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction</i>
APL	<i>Aide Personnalisée au Logement</i>
ASE	<i>Aide sociale à l'enfance</i>
CCH	<i>Code de la construction et de l'habitation</i>
CES	<i>Conseil économique et social</i>
CGLLS	<i>Caisse de garantie du logement locatif social</i>
CHRS	<i>Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale</i>
CROSMS	<i>Comité régional d'organisation sociale et médico-sociale</i>
DALO	<i>Droit au logement opposable</i>
DDASS	<i>Direction départementale de l'action sanitaire et sociale</i>
DDE	<i>Direction Départementale de l'Équipement</i>
DGUHC	<i>Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction</i>
DIDOL	<i>Délégation interministérielle pour le développement de l'offre de logements</i>
DOM	<i>Département d'Outre-mer</i>
ENL	<i>Engagement national pour le logement</i>
EPCI	<i>Etablissement public de coopération intercommunale</i>
FILOCOM	<i>Fichier des logements par commune</i>
FSL	<i>Fonds de solidarité pour le logement</i>
GIP	<i>Groupement d'intérêt public</i>
GRL	<i>Garantie des risques locatifs</i>
ISF	<i>Impôt sur la fortune</i>
LES	<i>Logement évolutif social</i>
MOUS	<i>Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale</i>
OPAH	<i>Opération programmée d'amélioration de l'habitat</i>
PARSA	<i>Plan d'action renforcé en direction des personnes sans abri</i>
PDALPD	<i>Plan départemental d'action pour le logement des Personnes Défavorisées</i>
PDH	<i>Plan départemental de l'habitat</i>
PIG	<i>Projet d'intérêt général</i>
PLAI	<i>Prêt Locatif aidé d'Intégration</i>
PLH	<i>Programme local de l'habitat</i>
PLU	<i>Plan local d'urbanisme</i>
PLUS	<i>Prêt locatif à usage social</i>
PST	<i>Programme social thématique</i>
SAHI	<i>Schéma de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion</i>
SCOT	<i>Schéma de cohérence territoriale</i>
SDRIF	<i>Schéma Directeur d'Ile de France</i>
SEM	<i>Société d'économie mixte</i>
SRU	<i>Solidarité et renouvellement urbain</i>
TFPB	<i>Taxe foncière sur les propriétés bâties</i>
TVA	<i>Taxe sur la valeur ajoutée</i>
UES	<i>Union d'économie sociale</i>
UESL	<i>Union d'Economie Sociale pour le Logement</i>

