ÉCLAIRER LA DÉCISION

14e rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées

octobre 2008

Éclairer la décision

14e rapport du Haut comité
pour le logement des personnes défavorisées

octobre 2008

Sommaire

Introduction 5

1- Les suites données aux propositions du Haut comité depuis l'an 2000 7

1.1 Les travaux du Haut comité ont un impact qui va au-delà des propositions retenues par le Gouvernement 9

1.2 Le Haut comité a défendu avec constance le principe d'une obligation répartie de production de logements locatifs sociaux 11

1.3 Le Haut comité a porté la proposition d'un droit au logement opposable 15

1.4 Le Haut comité est désormais investi d'une mission particulière dans la mise en place du DALO 19

Annexe 21

Suites données aux propositions du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées depuis l'an 2000 21

2- Éclairer les arbitrages budgétaires 39

2.1 Le DALO nécessite un effort accru de l'État 41

2.2 L'effort de l'État en faveur du logement des ménages pauvres et modestes diminue 43

2.3 L'adéquation des moyens aux besoins doit être expertisée 45

3- Éclairer les décisions relatives aux loyers des logements locatifs sociaux 47

3.1 L'accès au logement social des ménages pauvres pose une double question : celle de l'offre effectivement disponible et celle de sa répartition au sein du parc 49

3.2 Le Haut comité propose d'évaluer l'accessibilité du parc locatif social aux personnes défavorisées 51

Annexe

Les fourchettes de loyers et de charges d'un organisme de logement locatif social 53

Conclusion 57

Annexes 59

Annexe 1 - Lexique des sigles employés 61

Annexe 2 - Liste des membres du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées 63

Introduction

Ce mois d'octobre 2008 correspond à la fin d'un mandat pour les membres du Haut comité. Conformément au décret constitutif du Haut comité, il appartiendra au Président de la République de procéder à de nouvelles désignations. Dans la jeune histoire du Haut comité, ce n'est certes pas la première fin de mandat, et ce n'est probablement pas la dernière. Celle-ci prend une dimension particulière pour deux raisons.

La première est que le Président de la République, lors du précédent renouvellement, avait choisi de reconduire intégralement l'équipe en place pour 5 années supplémentaires, lui témoignant ainsi sa confiance alors même qu'elle défendait le maintien de la règle des 20% de logements locatifs sociaux et qu'elle avait engagé un travail de fond sur le droit au logement.

La deuxième est que, précisément, cette échéance intervient un an et demi après le vote de la loi instituant le droit au logement opposable, laquelle n'existerait pas sans le travail du Haut comité. Au sein du Comité de suivi et avec des représentants de tous les acteurs qui sont concernés par la mise en œuvre de ce qui est désormais appelé « DALO », les membres du Haut comité suivent l'entrée en vigueur de la loi et formulent des propositions pour qu'elle produise les effets attendus.

Le Haut comité va donc être renouvelé et poursuivre sa mission avec, pour tout ou pour partie, d'autres hommes et femmes, et à cette occasion il a souhaité se pencher sur les suites données aux propositions et avis formulés au cours des dernières années. Il ne l'a pas fait pour mesurer son influence à l'aune des décisions qui ont ou n'ont pas été prises – l'exercice serait illusoire – mais simplement pour contribuer à éclairer les décisions à venir.

Ce souci de la décision éclairée, le Haut comité a souhaité également l'exprimer dans ce rapport à propos de deux enjeux qui lui paraissent essentiels pour l'avenir du logement des personnes défavorisées.

- Éclairer les arbitrages budgétaires.
  Les perspectives annoncées pour les 3 ans à venir suscitent des inquiétudes. Il convient de s'interroger sur le chiffrage des besoins et l'estimation des ressources qui pourront être effectivement mobilisées pour permettre à l'État d'honorer l'obligation de résultat que lui a donnée la loi DALO.

- Éclairer les décisions sur les loyers des logements locatifs sociaux.
  De leur niveau dépend la possibilité de loger décemment les ménages les plus pauvres et de le faire de façon répartie à l'intérieur du parc de chaque organisme.

I - Les suites données aux propositions du Haut comité depuis l'an 2000

Le tableau que nous publions à la fin de ce chapitre passe en revue, de façon systématique, toutes les suites données aux propositions contenues dans les rapports depuis le 6e, en 2000, jusqu'au 12e, fin 2006. Il s'inscrit dans le prolongement d'un premier bilan effectué en 1999 pour les années 1993 à 1998, et complété en 2000 pour les propositions du rapport de l'année 1999.
Le tableau ne reprend pas les propositions du 13e rapport, remis trop récemment.

I.1 Les travaux du Haut comité ont un impact qui va au-delà des propositions retenues par le Gouvernement

Si un balayage rapide du tableau fait apparaître qu'une majorité des propositions a reçu une suite favorable, il serait vain de vouloir calculer un « taux de réussite ». Toute tentative de chiffrage de l'influence du Haut comité sur les politiques menées se heurterait à de nombreuses limites.

- Les propositions sont d'importance inégale ; comment mesurer le poids respectif d'une proposition stratégique comme le droit au logement opposable et celui d'une proposition pratique comme la création de maisons-relais dédiées à des personnes handicapées psychiques ?
- Certaines ont été entendues tout de suite, d'autres après avoir été plusieurs fois renouvelées et certaines, qui n'ont pas encore eu d'écho, feront l'objet de décision demain.
- Des propositions ont été retenues partiellement, ou satisfaites selon des modalités différentes de celles envisagées par le Haut comité.
- Beaucoup des propositions du Haut comité ont été également portées par d'autres acteurs ; le Haut comité n'a heureusement pas le monopole de la proposition sur le logement des défavorisés. Il n'a pas davantage de droit d'auteur, et il est par conséquent difficile d'apprécier, lorsqu'une mesure est adoptée, la part de son influence propre. Le Haut comité participe à un débat d'idées et la paternité des propositions est souvent partagée.
- Au-delà des propositions qu'ils contiennent, les rapports du Haut comité s'efforcent de contribuer à la clarification des idées et à l'avancée d'une réflexion commune : c'est le cas par exemple du travail mené sur l'hébergement en 2004 (10e rapport), de celui mené en 2006 sur l'expérimentation du droit au logement opposable, qui a exposé les problèmes liés à l'éclatement des compétences, ou encore des constats posés dans le rapport de l'année 2007 sur le cadre juridique et les pratiques en matière d'attribution des logements locatifs sociaux.

S'il ne permet pas de chiffrer la capacité d'influence du Haut comité, le bilan que nous publions témoigne en tous cas de l'obtention de grandes avancées. Le Haut comité a le privilège de pouvoir s'adresser aux plus hautes autorités de l'État, remettant et présentant son rapport annuel au Président de la République et au Premier Ministre. Il est fréquemment auditionné par les commissions du Sénat et de l'Assemblée Nationale et il diffuse ses travaux.

Au cours de la période antérieure à celle couverte par le présent bilan, l'influence du Haut comité s'était en grande partie traduite dans la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998. Le volet logement de cette loi a repris de nombreuses mesures défendues au cours des années précédentes par le Haut comité.

De la période qui s'achève, on retiendra évidemment la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable. Il convient également de mentionner le rôle joué par le Haut comité dans la défense de la règle des 20% de logements locatifs sociaux.

I.2 Le Haut comité a défendu avec constance le principe d'une obligation répartie de production de logements locatifs sociaux

Le Haut comité ne se contente pas de formuler des propositions. Il donne des avis et réagit le cas échéant, lorsqu'il considère que des mesures envisagées risquent de porter atteinte à l'action en faveur du logement des personnes défavorisées. Tel a été et tel continue d'être le cas sur la question de la règle des 20% de logements locatifs sociaux, fixée par la loi SRU.

La règle des 20% de logements locatifs sociaux constitue une obligation nécessaire pour le droit au logement et la mixité sociale.

Le Haut comité a, depuis sa création, considéré qu'il était à la fois légitime et nécessaire que des obligations soient fixées aux communes, d'une part pour permettre la production des logements nécessaires au logement de tous, et d'autre part pour que leur réalisation favorise la mixité sociale. En 2000, sollicité pour avis sur le projet de loi « Solidarité et renouvellement urbain », il avait approuvé la mesure, devenue l'article 55 de la loi, consistant à contraindre les communes n'atteignant pas 20% de logements locatifs sociaux à s'engager dans un programme de rattrapage en 20 ans. Son avis favorable regrettait simplement que le délai n'ait pas été fixé à 15 ans.

Si cette mesure, d'application uniforme[1], peut ne pas être considérée comme une solution idéale, elle est cependant nécessaire pour vaincre les blocages. Car si la mixité sociale est un objectif largement reconnu et si le droit au logement était déjà inscrit dans la loi, l'un et l'autre se heurtaient aux logiques de marchés et aux comportements individuels, lesquels suscitent de la part de certaines communes des attitudes de protectionnisme local. Seule une obligation légale pouvait débloquer la situation sur certains territoires.

Aménager les modalités de l'article 55 n'est acceptable que si cela n'affaiblit pas sa portée.

En 2002, des élus de la majorité ont exprimé leur volonté de remettre en cause les modalités de cette obligation qu'ils jugeaient trop rigide. Cette perspective conduisit Xavier EMMANUELLI, dans une démarche commune avec l'Abbé PIERRE à alerter le Président de la République. Au mois de novembre, alors qu'une proposition de loi était inscrite à l'ordre du jour du Sénat, le Haut comité décida de s'en saisir et d'émettre un avis motivé.

La proposition de loi, tout en se référant dans son exposé des motifs aux objectifs du droit au logement et de la mixité sociale, voulait assouplir les modalités du dispositif de l'article 55 pour permettre une meilleure prise en compte des réalités locales. Cependant l'analyse des mesures proposées, et le chiffrage de leur impact sur le nombre de logements à produire conduisirent le Haut comité à constater qu'elles entraineraient une diminution du niveau de l'obligation et un affaiblissement de la contrainte. Il émit donc un avis défavorable.

Le Président de la République décida alors de peser dans ce débat en s'appuyant sur le Haut comité. Après un premier examen de la proposition de loi au Sénat, il demanda au Gouvernement d'examiner avec le Haut comité les modifi-

1. L'obligation est fixée au niveau de 20% pour toute commune de plus de 3500 habitants (1500 en Île-de-France) située dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comportant une commune de plus de 15 000 habitants.

cations acceptables, indiquant qu'il souhaitait que l'article 55 de la loi SRU ne soit modifié qu'avec l'avis favorable du Haut comité.

Les discussions qui suivirent avec le Ministre en charge du logement, puis avec les députés et avec les sénateurs de la majorité, montrèrent la difficulté de trouver des modalités de modification de l'article 55 répondant aux demandes, parfois contradictoires, des parlementaires, sans en affaiblir la portée. Ce constat conduisit le Gouvernement à renoncer à cette modification dans le cadre de la loi urbanisme et habitat adoptée en juillet 2003.

Pour autant, la question de l'article 55 demeura récurrente dans tous les débats parlementaires concernant les questions de logement.

Le maintien de la portée de l'article 55 reste d'actualité.

Mis à nouveau en débat à l'occasion de l'examen du projet de loi ENL[2], l'article 55 courut à nouveau le risque d'une grave mise en cause qui conduisit l'Abbé Pierre à se rendre à l'Assemblée Nationale pour marquer son indignation. En définitive, la loi, adoptée en juillet 2006, a modifié les dispositions de l'article 55 sur les points suivants :

- la comptabilisation dans l'obligation pendant 5 ans des logements locatifs sociaux dont la convention est venue à échéance, mesure non approuvée par le Haut comité, même si son impact quantitatif devrait être limité ;
- la comptabilisation également pendant 5 ans des logements locatifs sociaux vendus à leurs occupants,
- la comptabilisation pour 6 ans des logements locatifs appartenant aux sociétés immobilières à participation majoritaire de la Caisse des dépôts et consignations dont la convention est arrivée à échéance,
- l'introduction d'une procédure permettant à la commune qui considère être dans l'impossibilité de réaliser les logements prévus de le faire valoir auprès d'une commission départementale, puis si des difficultés objectives sont identifiées, de soumettre à une commission nationale la possibilité ou non de proposer au Ministre en charge du logement un aménagement de son obligation ; la loi prévoit la représentation du Haut comité dans la commission nationale.

La loi DALO par contre, est venue élargir la portée de l'article 55 de la loi SRU à toutes les communes situées dans des EPCI de plus de 50 000 habitants comportant une commune de plus de 15 000 habitants[3].

Le projet de loi de mobilisation pour le logement, présenté en Conseil des Ministres le 28 juillet 2008, contient une disposition qui modifierait à nouveau l'article 55 de la loi SRU[4]. Il s'agirait de comptabiliser pendant 5 ans dans l'obligation les logements acquis par des primo-accédants dans le cadre de dispositifs aidés d'accession. Le Haut comité regrette de voir à nouveau remis en cause l'article 55 de la loi SRU, au détour d'un projet de loi qui, pourtant, se fixe pour objectif la mobilisation pour le logement, et contient de nombreuses mesures positives en sa faveur. Le développement de l'accession sociale à la propriété est un objectif que le Haut comité soutient, mais qui ne doit pas être placé en concurrence avec la production de logements locatifs sociaux.

Derrière la règle des 20% : le choix du vivre-ensemble et un enjeu pour la mobilisation des communes dans l'application du DALO

La règle des 20% rappelle à tous que la ville doit faire place à chacun. Elle affirme le vivre-ensemble face aux peurs et aux tentations du repli sur soi. C'est pourquoi elle a une valeur symbolique forte.

Mais la loi a aussi une portée pratique en termes de production : elle fixe des objectifs à des communes qui se situent dans des agglomérations où les besoins de logements locatifs sociaux sont importants et ne sont d'ailleurs pas contestés. Elle permet à des maires en butte à la frilosité de leurs administrés de s'abriter derrière une obligation dont ils ne sont pas responsables. Dans de nombreuses

2. Projet de loi Engagement national pour le logement, présenté par Jean-Louis BORLOO.
3. Antérieurement, ces communes n'étaient concernées que si elles appartenaient également à une agglomération au sens Insee.
4. Codifié au L.302-5 du CCH

communes, elle a fait découvrir ce qu'est réellement le logement locatif social, au-delà de clichés négatifs qui portent d'autant plus quand on le connaît moins.

Bien évidemment, les objectifs fixés par l'article 55 ne peuvent répondre, à eux seuls, aux besoins : ils concernent une production de l'ordre de 20 000 logements par an, à comparer aux 142 000 programmés par la loi DALO pour les années 2008 et 2009. Le droit au logement nécessite une production bien supérieure à cette obligation minimale, et il suppose une mobilisation de toutes les communes.

Aux communes, les plus nombreuses, qui n'ont pas eu besoin de contrainte pour produire du logement social, l'État demande aujourd hui d'en faire encore davantage, et c'est sur leur territoire que les préfets relogent les ménages désignés par les commissions de médiation. C'est pourquoi toute faiblesse de l'État dans l'application de la règle des 20% ne pourrait être comprise de ces communes. Elle constituerait un élément de démobilisation, à l'encontre de l'objectif même du projet de loi.

Faire appliquer la loi

Si, pour l'essentiel, le Haut comité a été suivi par les Gouvernements successifs quant au maintien de la règle de l'article 55, il constate qu'il reste à la faire appliquer. Le deuxième bilan triennal présenté par le Ministre du logement pour la période 2005-2007 fait apparaître que 45% des communes concernées ne la respectent pas. Certes une partie d'entre elles sont proches de l'objectif, ou peuvent faire valoir des contraintes expliquant un retard, mais un certain nombre de maires déclarent ouvertement refuser de l'appliquer, et ceci n'est pas acceptable.

Les sanctions financières s'avèrent de peu d'efficacité pour 3 raisons. La première est que la commune peut déduire des pénalités encourues les sommes qu'elle a engagées pour produire des logements sociaux, ce qui permet à ceux qui en réalisent un peu de voir leur pénalité réduite à zéro. La seconde raison est que les communes mettent en regard de cette pénalité les dépenses sociales qui pourraient résulter de l'accueil de ménages pauvres et modestes, et que le résultat de la comparaison comptable n'est pas en faveur des logements sociaux. Enfin certaines considèrent que la pénalité est un prix acceptable à payer en contrepartie du maintien de l'entre-soi social.

C'est pourquoi on ne saurait se contenter de l'application des sanctions financières. Il s'agit d'utiliser les possibilités ouvertes par le 4e alinéa de l'article L.302-9-1 du CCH, qui donne au préfet le droit de se substituer au Maire d'une commune ayant fait l'objet d'un constat de carence, pour missionner un organisme HLM afin de réaliser les logements nécessaires. Le permis de construire est alors délivré par le préfet et la commune est tenue de participer financièrement à l'opération.

Cette disposition reste non utilisée à ce jour.

I.3 Le Haut comité a porté la proposition d'un droit au logement opposable

Une option stratégique considérée comme incontournable par le Haut comité dès 2002

Avancé publiquement dans un colloque[5] en janvier 2002 par Paul BOUCHET, membre du Haut comité et alors Président d'ATD ¼ monde, le droit au logement opposable a constitué la proposition majeure du 8e rapport, remis au Président de la République en décembre 2002 et intitulé « Vers un droit au logement opposable ».

La proposition du Haut comité s'inscrivait dans la suite logique des réflexions antérieures : le 3e rapport, en décembre 1995, s'intitulait déjà : « Droit au logement, du devoir de solidarité à l'obligation de résultat ». Depuis était intervenue la loi de lutte contre les exclusions mais malgré les nouvelles mesures adoptées, et l'énergie déployée par de nombreux acteurs, militants associatifs, professionnels ou élus, les situations les plus critiques de non-logement et de mal-logement continuaient de se multiplier. Le Haut comité faisait le constat des limites rencontrées dans la mise en œuvre du droit au logement à partir des outils existants.

Défini comme un objectif par la loi Besson, le droit au logement entrait en concurrence avec d'autres objectifs des politiques publiques, et se trouvait souvent sacrifié. Sa mise en œuvre ne peut pas être assurée par les seuls plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, elle nécessite une prise en compte dans de nombreuses politiques, notamment pour permettre la production de logements locatifs sociaux ou abordables en nombre suffisant, et cette prise en compte n'était pas correctement assurée. Le Haut comité relevait les difficultés liées à l'éclatement des compétences entre l'État et l'ensemble des collectivités territoriales.

C'est le constat de ces obstacles qui conduisit le Haut comité à faire de l'obligation de résultat une proposition stratégique, et à proposer de la concrétiser sur le plan juridique en rendant opposable le droit au logement. Un droit proclamé comme fondamental ne peut pas rester durablement tenu en échec. Pour le Haut comité, il s'agissait de le garantir en organisant la responsabilité de la puissance publique dans sa mise en œuvre et en donnant au citoyen des voies de recours pour garantir son respect. C'est l'existence de cette obligation de résultat qui assurera que les arbitrages nécessaires soient rendus en faveur du logement des plus défavorisés.

Une proposition qui a dû se frayer un chemin

En décembre 2003, ayant poursuivi sa réflexion à la demande du Premier Ministre, le Haut comité définissait les trois conditions à remplir pour rendre le droit au logement opposable :

- désigner une autorité politique responsable,
- doter cette autorité des moyens d'agir,
- ouvrir des voies de recours au citoyen.

La perspective d'un droit au logement opposable sera assez facilement validée. Elle apparaitra pour la première fois dans un discours du Premier Ministre en février 2004. Mais le Gouvernement estime qu'il faut attendre que la production de logements sociaux ait été suffisamment développée avant de s'engager dans la voie du droit opposable. Le Haut comité pense au contraire que l'opposabilité est un moteur nécessaire pour vaincre les obstacles rencontrés, notamment dans la production des logements sociaux : la « perspective » doit être rendue inéluctable et inscrite dans un calendrier pour produire ses effets.

Au cours des années suivantes, chacun des rapports du Haut comité, tout en abordant d'autres thèmes spécifiques, reprendra avec opiniâtreté l'exigence identifiée en 2002 : il faut rendre le droit au logement opposable, et en 2005,

5. Colloque organisé par le PUCA, plan urbanisme, construction, architecture.

le Haut comité, ayant étudié l'expérience engagée par le gouvernement Écossais, proposera un calendrier et une stratégie.

Si aucune décision n'était prise, le travail mené par le Haut comité était entendu dans des cercles de plus en plus larges.

- En octobre 2003, des associations se regroupaient pour constituer une « plateforme pour un droit au logement opposable » qui jouera un rôle de lobbyiste efficace.
- En janvier 2004, le Conseil économique et social publiait un rapport qui, se référant aux travaux du Haut comité, demandait au Gouvernement de rendre le droit au logement opposable.
- Le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) prenait également position en ce sens.
- Dans le cadre des « Assises du logement » réunies le 1er juillet 2004, un groupe de travail adoptait à l'unanimité la proposition de rendre le droit au logement opposable et l'assortissait d'un calendrier.

Parmi les parlementaires aussi, l'idée progressait. Au cours de l'examen de différentes lois qui concernaient le logement, certains députés et sénateurs de gauche déposaient des amendements visant à rendre le droit au logement opposable. Le 28 septembre 2005, vingt-quatre députés UMP déposaient une proposition de loi instituant le droit au logement opposable[6]. Cependant le projet de loi « Engagement national pour le logement », présenté en Conseil des Ministres en octobre 2005, ne se référait au droit au logement opposable que dans son exposé des motifs, et toujours à titre de « perspective ».

2006 : Le temps de la décision

Le 12 mai 2006, un premier pas du Gouvernement vers la reconnaissance du droit au logement opposable fut franchi lorsque le Premier Ministre annonça devant le CNLE son intention d'autoriser les collectivités territoriales qui le souhaiteraient à expérimenter le droit au logement opposable. Quelques semaines plus tard il confiait au président du Haut comité le soin de mener une concertation, notamment avec les associations d'élus, afin de déterminer les conditions de cette expérimentation.

Le 16 juin 2006, dans un grand quotidien, Xavier EMMANUELLI signait avec son prédécesseur Louis BESSON une tribune intitulée « Droit au logement opposable, le temps de la décision ». Parallèlement, l'idée apparaissait dans les programmes politiques. Elle était d'abord évoquée, avec prudence, à gauche. Puis elle était mentionnée dans les conclusions d'une convention de l'UMP sur le logement et, dans son discours programme d'octobre à Périgueux, le futur candidat de ce parti annonçait son intention, s'il était élu, de rendre le droit au logement opposable.

En octobre, le Haut comité avait achevé sa mission de concertation et son rapport était prêt : il envisageait différentes hypothèses de délégation du droit au logement à des collectivités, privilégiant celle des EPCI pour la province et proposant la création d'un syndicat du logement pour l'Île-de-France. Mais il affirmait la responsabilité de l'État et la nécessité de mettre en place le droit au logement au même moment sur l'ensemble du territoire. Le rapport était titré « Droit au logement opposable : le temps de la décision ? ». Le point d'interrogation traduisait la crainte de voir la décision attendue reportée au-delà de l'échéance électorale, quand, sur le terrain, l'urgence est si prégnante.

Cette urgence se révéla dans la crise de la fin de l'année, avec l'apparition de tentes rouges le long du canal Saint Martin et la médiatisation qui s'ensuivit. Les associations qui soutenaient l'action engagée par les enfants de Don Quichotte mirent en avant, au premier rang des revendications propres à faire fonctionner le dispositif d'hébergement, celle du droit au logement opposable. l'hébergement doit se donner les moyens de ne pas remettre les personnes à la rue, et pour cela il doit avoir un débouché qui est celui de l'application effective du droit à un logement décent et indépendant.

C'est dans ce contexte, et au regard des propositions du nouveau rapport du Haut comité, qui sont sur le bureau du Premier Ministre, que la décision fut prise. Dans ses der-

6. À l'initiative de Christine BOUTIN.

niers vœux de Président de la République, le 31 décembre 2006, le Président de la République annonça qu'il demandait au Gouvernement d'avancer dans la voie du droit au logement opposable. Le 3 janvier, le Premier Ministre reçut les représentants du Haut comité pour la présentation officielle du rapport. À l'issue de la rencontre, il tint une conférence de presse au cours de laquelle il annonça que le Gouvernement avait décidé de présenter un projet de loi, sur lequel il sollicitait l'avis du Haut comité.

Une loi qui constitue un point de départ, et non un aboutissement

La loi instituant le droit au logement opposable a été adoptée le 5 mars 2007, sans aucun vote contre. Elle rend l'État garant du droit au logement et ouvre des voies de recours pour le citoyen. Dans son avis sur le projet de loi, le Haut comité indiquait que les circonstances de son adoption feraient qu'elle ne pourrait pas répondre à toutes les questions, notamment quant aux responsabilités des collectivités territoriales, dans un contexte de décentralisation où de nombreuses compétences échappent à l'État. Il indiquait qu'une autre étape législative serait nécessaire, mais pour autant constatait que le dispositif proposé constituait une avancée historique et irréversible.

Le Haut comité demandait la création d'un comité de suivi et les parlementaires, en accord avec le Gouvernement, introduisirent dans la loi ce comité, précisant qu'il associerait le Haut comité, les associations d'élus locaux et les organismes œuvrant dans le domaine du logement et de l'insertion. Le décret instituant ce comité fut pris le jour même de la publication de la loi, soit le 5 mars 2007. Il nommait dans ce comité l'ensemble des membres et le secrétaire général du Haut comité et il en confiait la présidence à son Président.

I.4 Le Haut comité est désormais investi d'une mission particulière dans la mise en place du DALO

Un rôle supplémentaire pour le Haut comité : animer le comité de suivi.

Pour le Haut comité, son rôle au sein du comité de suivi s'est inscrit tout naturellement dans le prolongement de la mission de concertation qu'il avait menée à l'été 2006. Le contexte, bien sûr, a radicalement changé du fait de la loi : la question ne se pose plus de savoir si le droit au logement doit être rendu opposable, ni auprès de qui. Mais de multiples questions restent posées quant aux moyens de parvenir à faire fonctionner le dispositif prévu par la loi.

Une instance aussi large que le comité de suivi DALO, où siègent des représentants mandatés par leurs différentes organisations, court le risque de ne pas être en mesure de dégager de position commune, ou de s'en tenir à un plus petit dénominateur commun qui n'apporterait pas les propositions qu'attendent de lui Président de la République, Gouvernement et Parlement. C'est pourquoi le Haut comité s'est investi pleinement dans le comité de suivi, dès le vote de la loi. Son rôle au sein de cette instance est d'être porteur d'initiative, de s'efforcer de dégager des diagnostics partagés, et de faire émerger des propositions, consensuelles. La loi prévoyait la remise du premier rapport du comité de suivi au 1er octobre 2007. Le comité n'a été officiellement installé qu'au 5 juillet, mais l'échéance a été tenue parce que le Haut comité avait anticipé, Xavier EMMANUELLI convoquant des groupes de travail informels pour préparer le matériau du rapport.

Le 1er rapport a montré que le consensus pouvait être dégagé, sur la base de propositions fortes, dès lors que l'objectif est clair. Le comité de suivi joue son rôle : il a donné son avis sur les textes d'application, demandé et obtenu l'établissement de tableaux de suivi, et il suit pas à pas la mise en place de la procédure de recours et ses effets. Il présente aujourd hui son deuxième rapport annuel avec de nouvelles propositions.

Le Haut comité garde sa propre identité et son apport spécifique.

Si la mise en œuvre du DALO constitue l'enjeu majeur pour le logement des personnes défavorisées, la mission du Haut comité ne se réduit pas pour autant à son rôle au sein du comité de suivi. La composition et l'objet du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées lui permettent et lui demandent d'aller au-delà de ce qui peut être fait et dit par une instance de concertation. L'acquis d'une réflexion commune poursuivie sur le long terme et la liberté d'une instance dont les membres ne sont pas liés à la représentation d'un organisme lui permettent de mener un travail de fond et de continuer à éclairer le chemin.

C'est pourquoi le Haut comité poursuit ses propres travaux parallèlement à ceux du comité de suivi, ainsi qu'en témoignent le 13e rapport, de mars 2008, et le présent.

Annexe au chapitre I - Suites données aux propositions du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées depuis l'an 2000

Rapport 2000
« Le logement des personnes défavorisées à l'épreuve de l'application de la loi »

Propositions	Suites données
1) Le logement des grandes familles	
Les grands logements sociaux devraient être comptabilisés avec une majoration dans le décompte des logements pour l'application de la loi SRU.	Non.
Le 1% logement devrait permettre des prêts privilégiés à des particuliers ou SCI qui s'engagent dans le cadre d'un conventionnement avec l'État, soumis au contrôle régulier du PDALPD, à construire en neuf ou en acquisition / amélioration de grands logements destinés à la location.	Non.
La CNAF et les CAF devraient s'engager davantage dans l'aide à l'investissement de ces grands logements pour lesquels les règles du marché sont souvent un obstacle à leur réalisation et donc à l'intérêt des familles dès qu'elles ont plusieurs enfants.	Non.
L'État par un régime fiscal particulier devrait favoriser ce dispositif, avec des loyers encadrés, en permettant une majoration conséquente de la déduction forfaitaire des revenus fiscaux qui pourrait être portée à 50% au lieu des 25% actuels.	Non. Au contraire : le dispositif de Robien a favorisé la construction de petits logements (studio ou type 2).
2) L amélioration des dispositifs de prévention des expulsions	Ces propositions n'ont pas été davantage détaillées dans le rapport, qui visait surtout à appeler à la mobilisation de l'État et des collectivités. En ce qui concerne les expulsions locatives : des propositions ont été précisées dans les rapports suivants.
3) Les outils d information et de communication	
4) La suppression du mois de carence de l APL	Non.
5) Le parc privé très social	
Le Haut comité propose un « super conventionnement » pour les loyers en-deçà d'un plafond qu'on pourrait appeler très social.	Le conventionnement « Lienemann » a répondu à cette proposition, avec une déduction fiscale forfaitaire de 46% pendant 3 ans en contrepartie d'engagements sur le loyer et les ressources des locataires. Il concernait les baux conclus renouvelés ou reconduits entre le 01/01/2002 et le 31/12/2004.

Le forfait actuel permettant l'exonération des revenus fonciers lorsque la location est destinée à des bénéficiaires du RMI ou à des étudiants boursiers devrait être relevé sensiblement et être élargi à la location des personnes défavorisées sous des critères de ressources.	Le forfait n'a pas été élargi et la possibilité de jouir d'une exonération d'impôts sur le revenu des produits tirés des locations, a même été supprimée aux termes de la loi de finances pour 2002, à compter de l'imposition des revenus pour 2001. Cette possibilité avait été introduite par la loi visant à la mise en œuvre du droit au logement du 31 mai 1990.
6) Le coût de la coordination	
Les PDALPD devraient pouvoir inscrire une ligne dans les FSL dans les coûts de gestion du dispositif du PDALPD.	Non.
7) L amélioration du mode de paiement des actions	
Le Haut comité souhaite que des procédures nouvelles soient aménagées pour le financement des associations.	La question est toujours posée même si des progrès ont été réalisés avec des conventions pluriannuelles.
8) Un plan ambitieux pour les personnes défavorisées	
L'État devrait afficher une volonté et des moyens à la hauteur des enjeux, dans son rôle de garant de la solidarité nationale :	
■ un fonds pour favoriser des réserves foncières destinées au parc social dans des secteurs où le coût du foncier en obère la réalisation ;	■ Non.
■ des moyens financiers pour accélérer la restructuration urbaine favorisant ainsi la mixité urbaine et améliorant la situation des quartiers dégradés ;	■ Oui, avec la création de l'ANRU par la loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.
■ un plan de création de structures spécialisées dans la grande exclusion ;	■ Non, aucun plan. Néanmoins des structures destinées à la grande exclusion se sont développées ces dernières années.
■ les moyens d'une campagne d'information et de repérage dans le cadre de la lutte contre l'insalubrité.	■ Non.

Rapport 2001
« La lutte contre les exclusions : le besoin d'un nouvel élan »

Propositions	Suites données
Réforme des attributions	
Installer dans les plus brefs délais les instances de médiation prévues par la loi pour les demandes de logements sociaux connaissant un délai d'attente anormalement long.	Il a fallu attendre la loi instituant le DALO du 5 mars 2007 pour que les commissions de médiation soient mises en place dans tous les départements.
Accélérer la constitution des conférences intercommunales.	Pas d'implication de l'État dans ce domaine jusqu'à la loi ENL du 13 juillet 2006 qui supprime les conférences intercommunales et institue les accords collectifs intercommunaux.
Publier rapidement les chartes intercommunales et programmer leur évaluation et leur actualisation.	
Impliquer tous les contingents de réservations (État, communes, 1%...) dans les accords collectifs.	La mise en œuvre des accords collectifs relève toujours, pour l'essentiel, des réservations étatiques.
Mobiliser les acteurs de la conférence régionale en Île-de-France.	Le problème de l'adaptation des politiques d'attribution au territoire francilien reste entier.
S'assurer de la publication obligatoire des bilans statistiques sur les résultats obtenus dans les accords départementaux et les attributions effectuées dans l'année tels qu'inscrits dans la loi.	Aucune donnée publiée au niveau national sur le nombre de personnes relogées au titre des accords collectifs départementaux.
Lancer une campagne d'information grand public sur les nouvelles modalités d'attribution de logements sociaux.	Non.
Permettre par convention, à des associations agréées l'ouverture à l'accès d'une partie du contingent préfectoral.	Non, mais les personnes hébergées ont été explicitement mentionnées parmi les publics prioritaires pour l'attribution de logements locatifs sociaux (art. 86 de la loi 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale).
L accueil des étrangers	
Améliorer la situation des demandeurs d'asile et accélérer l'instruction de leurs dossiers dans le cadre d'une politique plus cohérente et plus respectueuse de la dignité des personnes.	Le délai de traitement des dossiers des demandeurs d'asile a été nettement réduit. Il reste toutefois à garantir aux demandeurs d'asile la possibilité de disposer du temps et des moyens nécessaires pour faire valoir leurs arguments.
Augmenter l'offre d'hébergement pour les demandeurs d'asile.	Les capacités d'hébergement ont été renforcées depuis 2001 (CADA+CPH : 7222 en 2001 ; 11289 en 2002 ; 13216 en 2003)[7].
Engager une réflexion sur la situation des demandeurs d'asile déboutés.	Le problème demeure non traité.
Prolonger et accélérer le plan quinquennal de réhabilitation des foyers de travailleurs migrants.	Faute d'accélération, les objectifs du plan quinquennal n'ont pas été atteints. Il a donc été reconduit jusqu'en 2012.

7. 10e rapport du Haut comité, décembre 2004, p.63

Initier une véritable préoccupation politique du logement des personnes immigrées en foyer, en fonction de leur situation particulière (envoi d'une partie de leurs ressources au pays, possibilité de favoriser les aller retours au pays pour les travailleurs en retraite, légalisation des activités commerciales ou artisanales dans les foyers...).	Les dispositions des articles 58 et 59 de la loi du 5 mars 2007 visent à faciliter les séjours de longue durée dans les pays d'origine des immigrés retraités. L'article 58 crée une aide à la réinsertion sociale et familiale des anciens migrants dans leur pays d'origine. L'article 59 concerne l'accès aux soins. Par ailleurs certains gestionnaires de FTM ont mené depuis 2001 des actions afin de prendre en compte la problématique du vieillissement des résidents (logement adapté) et de leur volonté de garder des liens avec leurs pays d'origine (création de « chambres navettes » ou mise en place de chambres en location alternée par ADOMA).
Lutter contre les discriminations dans l'accès au logement.	La HALDE, créée par la loi du 30 décembre 2004, conduit une action permanente de lutte contre les discriminations dans l'accès au logement.
Prévention des expulsions	
Augmenter sans délai les moyens des SDAPL.	Pas de mesure spécifique à notre connaissance.
Installer des dispositifs de procédure d'urgence du FSL dans tous les départements pour les ménages assignés au tribunal pour résiliation de bail.	Rien de systématique au niveau national. Les FSL sont décentralisés depuis le 1er janvier 2005.
Considérer l'enquête sociale avant le jugement comme une obligation dans les procédures des PDALPD sauf refus du ménage et la généraliser au plan national.	Le Premier Ministre a réaffirmé en février 2008 sa volonté de généraliser ces enquêtes sociales. Mais leur financement est renvoyé aux départements.
Proposer systématiquement un accompagnement dans le cadre du FSL des ménages qui se sont vus octroyer des délais par le juge afin d'éviter la résiliation du bail.	Rien de systématique au niveau national.
Promouvoir auprès des bailleurs, des FSL et des CAF la signature de baux avec effets rétroactifs lorsqu'il existe une volonté et un engagement de reprise des loyers par un ménage menacé d'expulsion.	Il n'y a pas de baux rétroactifs mais possibilité dans le parc social de maintenir l'APL puis de revenir à un bail grâce à la circulaire Borloo du 13 mai 2004, puis l'art.98 de la loi de programmation pour la cohésion sociale (18 janvier 2005). Par contre dans le parc privé, il n'existe pas d'équivalent.
Assurer une offre d'hébergement aux personnes expulsables avant d'autoriser le concours de la force publique.	La loi DALO ouvre une voie de recours pour les demandeurs, de bonne foi, menacés d'expulsion sans relogement. Elle permet également à tous les demandeurs d'hébergement de faire recours.
Développer des lieux de proximité pour mieux informer les ménages.	Rien de systématique au niveau national. Mais il existe des initiatives locales des ADIL et des collectivités locales.
Les charges locatives et le coût du logement.	
Créer une allocation personnelle d'énergie permettant à tout ménage (propriétaires, locataires, copropriétaires) d'accéder à des services d'énergie (eau, électricité, chauffage.....) en déconnectant le forfait charges des aides au logement et en y intégrant éventuellement une pondération selon la localisation et le type de prestations.	Non.
Favoriser l'accession très sociale sur des opérations.	Cet objectif a fait et continue de faire l'objet de mesures (maison à 100 000 euros, à 15 euros par jour, PASS-FONCIER, PTZ, PSLA...).

Étudier des pistes permettant de différer l'achat du foncier de celui de l'immobilier pour le locatif social et pour l'accession à la propriété.	Pour le locatif social : possible par le biais des baux emphytéotiques, Pour l'accession à la propriété : possible par le PASS-foncier depuis le 1er janvier 2007.
Améliorer ou élaborer des dispositifs d'intervention sur le foncier pour le locatif social.	■ Dans le cadre des contrats de plan État-régions (CPER) 2000- 2006, l'État a encouragé la mise en place d'une ligne budgétaire destinée à favoriser la relance des politiques foncières des collectivités territoriales et l'émergence d'établissements fonciers locaux, mais aussi par la création de nouveaux établissements publics fonciers (EPF) d'État sur des échelles beaucoup plus larges et dans des régions sous très forte pression foncière. ■ Création de la DIDOL (délégation interministériel au développement de l'offre locative) par le décret n° 2005-1243 du 29 septembre 2005.
Développer un parc privé très social par un conventionnement associant des loyers limités pour le locataire à des déductions fiscales pour le propriétaire bailleur.	Les chiffres de l'ANAH révèlent l'augmentation du nombre de PST depuis 2000, qui restent toutefois très éloignés des besoins.

Rapport octobre 2002
« Vers un droit au logement opposable »

Propositions	Suites données
Faire du droit au logement un droit opposable et établir les conditions de sa mise en œuvre	
1) Créer une obligation de résultat juridiquement opposable.	Oui, par la loi instituant le DALO du 5 mars 2007.
2) Décentraliser la mise en œuvre du droit au logement.	La délégation de l'aide à la pierre aux EPCI et aux départements est rendue possible par l'acte 2 de la décentralisation. L'art. 14 de la loi DALO du 5 mars 2007 autorise des expérimentations de délégation de la responsabilité du DALO aux EPCI délégataires des aides à la pierre.
3) Assurer le développement d'une offre locative sociale diversifiée.	
3-1) Accroître l'offre locative HLM.	La loi de programmation pour la cohésion sociale, promulguée le 18 janvier 2005, a augmenté significativement les objectifs de production de l'offre locative sociale. La loi DALO du 5 mars 2007 les a encore accrus.
3-2) Développer et pérenniser un secteur locatif privé contractualisé.	Malgré l'augmentation des chiffres du conventionnement Anah, l'importance quantitative du parc privé conventionné reste très modeste.
3-3) Développer la sécurisation de l'accès au logement.	La garantie des risques locatifs a fait l'objet d'une convention signée le 20 décembre 2006 entre l'État et les partenaires sociaux du 1% Logement. L'article 24 de la loi DALO a affirmé le caractère universel de cette garantie et prévu à cette fin une contribution de l'État.
La prévention des expulsions	
Transférer aux FSL la décision du maintien de l'APL et de l'AL.	Non.
Permettre le retour au bail après jugement d'expulsion en autorisant le maintien des aides.	OK dans le parc HLM avec la circulaire Borloo du 13 mai 2004 puis l'art.98 de la loi de programmation pour la cohésion sociale (18 janvier 2005).
Apporter des réponses aux situations d'inadaptation du logement.	Pas de mesure spécifique au niveau national.
Améliorer la coordination avec la justice.	Pas de mesure spécifique au niveau national.
La lutte contre le saturnisme infantile	
1) Le volet préventif : l action sur les zones à risque	
Renforcer les moyens des services de l'État en charge de la lutte contre le saturnisme.	Il existe toujours des difficultés.
Mettre en place une procédure d'agrément des organismes réalisant des ERAP.	L'ERAP (devenu CREP) doit être établi par un opérateur dont les compétences auront fait l'objet d'une certification à partir du 1er novembre 2007 (date fixée par le décret n° 2006-1114 du 5 septembre 2006 relatif aux diagnostics techniques immobiliers).

Introduire, par voie réglementaire, un cahier des charges permettant de distinguer plusieurs niveaux d'alerte : le niveau supérieur conduirait le préfet à s'enquérir de l'occupation par des familles avec enfants et à enclencher le cas échéant la procédure visant à la réalisation de travaux, les niveaux intermédiaires donneraient lieu à un suivi qui pourrait s'appuyer sur une obligation donnée au propriétaire de procéder à un nouvel ERAP à l'échéance d'un an.	Il n'existe toujours qu'un seul niveau d'alerte. Néanmoins, la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique et l'ordonnance du 8 juin 2005 stipulent que les ERAP (devenus CREP) doivent être transmis aux préfets en cas de risque révélé.
2) Les mesures d urgence	
La maladie doit être davantage prise en compte par le corps médical : ■ mener sur l'ensemble du territoire une action de formation, d'information et de sensibilisation du corps médical à la maladie du saturnisme infantile ; ■ mener des actions plus spécifiques en direction des PMI et de la médecine scolaire.	■ OK (Cf. action 25 du Plan National Santé Environnement 2004-2008). Concrètement un guide a été diffusé auprès des professionnels de santé (dont les médecins de ville) en 2006. Par ailleurs, l'inclusion dans le carnet de santé d'une question relative au saturnisme constitue une mesure forte d'incitation, pour tous les médecins à effectuer une évaluation du risque d'exposition au plomb lors des bilans de santé des enfants âgés de 9 mois à 6 ans. ■ Des actions de sensibilisation ont été menées auprès des PMI mais pas d'actions en direction de la médecine scolaire.
Adapter les moyens de façon à permettre la mise en œuvre des mesures d'urgence : ■ ajuster, dès 2003, les lignes budgétaires pour faire face à la montée en charge du dispositif dans de nouveaux départements ; ■ autoriser, à titre d'urgence, la passation de marchés aux opérateurs techniques selon des procédures simplifiées ; ■ traiter les commandes aux associations et aux organismes publics selon des procédures adaptées.	■ Aujourd'hui, le problème est intégré à la question plus large de l'habitat indigne. ■ Pas de mesure prise à notre connaissance. ■ Pas de mesure prise à notre connaissance.
Systématiser le travail de prévention sanitaire auprès de l'ensemble des familles d'un immeuble dès qu'un cas est détecté.	Suivant les départements, certaines collectivités en lien avec les services de l'État mènent des actions de prévention systématique à l'échelle d'immeubles et de quartiers à risques.
Lutter contre la réalisation de travaux sans précaution, qui est cause d'intoxications supplémentaires : ■ développer le conseil aux propriétaires réalisant les travaux ; ■ compléter la réglementation par des dispositions autorisant le représentant de l'État à faire cesser, de façon immédiate, la réalisation de travaux mettant en danger la santé des occupants du fait de la présence de plomb ; les mesures relatives à l'amiante pourraient servir de référence ; ■ mettre en place une campagne de sensibilisation de l'ensemble des corps de métiers du bâtiment aux risques liés au plomb.	■ Rien. ■ Oui, le nouvel article L.1334-11 du Code de la Santé Publique crée par la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, permet au « Préfet de prescrire toutes mesures conservatoires, y compris l'arrêt du chantier, si des travaux entraînent un risque d'exposition au plomb pour les occupants d'un immeuble ou la population environnante ». Dans les faits, la coopération entre les différents services de l'État doit être améliorée pour que les chantiers fassent effectivement l'objet d'un contrôle. À l'échelle de certains départements (Val-de-Marne), l'application de la loi ne rencontre pas de difficultés. ■ Oui. En collaboration avec l'INPES, une campagne d'information sur les risques sanitaires liés au plomb dans l'habitat a été menée en 2007 à l'attention des artisans et des bricoleurs. Une fiche donnant les précautions à prendre en cas de travaux sur des peintures au plomb, a été rédigée.
Les mesures d'urgence de lutte contre le saturnisme rencontrent des limites : elles doivent s'intégrer dans des politiques plus larges de lutte contre l'habitat indigne.	■ Au niveau national : la mise en cohérence du dispositif a été apportée par la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique et par l'ordonnance du 15 décembre 2005. ■ Au niveau local : cette articulation prend corps là où des politiques locales de lutte contre l'habitat indigne sont déployées.

Rapport novembre 2003
« Droit au logement : construire la responsabilité »

Propositions	Suites données
Rendre opposable le droit au logement pour garantir sa mise en œuvre	
Première condition de l'opposabilité : désigner une autorité politique responsable.	Par la loi DALO du 5 mars 2007, l'État est désigné comme responsable de la mise en œuvre du DALO.
Deuxième condition de l'opposabilité : doter l'autorité responsable des moyens d'agir : ■ assurer le développement de la connaissance des éléments nécessaires à l'élaboration des politiques de l'habitat ; ■ doter les groupements intercommunaux (EPCI) des moyens financiers nécessaires ; ■ doter les groupements intercommunaux (EPCI) de prérogatives nouvelles ; ■ développer les outils de solvabilisation et de garantie ; ■ garantir la mise en œuvre du droit au logement lorsque la responsabilité n'a pas pu être déléguée.	Le schéma de responsabilité retenu n'est pas celui qui avait été proposé par le Haut comité. Le Haut comité proposait en effet un schéma plus décentralisé, avec un État garant du droit au logement. La question de la connaissance des éléments nécessaires à l'élaboration des politiques locales de l'habitat constitue un sujet majeur sur lequel il y a des avancées au niveau local, mais peu au niveau national. Le développement de la connaissance est un point sur lequel insiste le comité de suivi DALO. En 2008, le Haut comité considère qu'il reste beaucoup à faire avant que l'État (ou l'EPCI délégataire) dispose des moyens nécessaires à l'exercice de sa responsabilité.
Troisième condition de l'opposabilité : donner des voies de recours au citoyen : ■ créer des services chargés de recevoir et orienter les ménages en difficulté de logement ; ■ un recours amiable appuyé sur une instance de médiation ; ■ le recours contentieux.	Le recours amiable et le recours contentieux ont été instaurés par la loi DALO du 5 mars 2007. Par contre la loi n'a pas créé de services spécifiques et il reste à améliorer, en amont, l'information et l'accompagnement des demandeurs.
Le logement des personnes handicapées	
1) Intégrer le logement des handicapés dans les programmes locaux de l'habitat : ■ rendre obligatoire l'établissement d'un volet « traitement des situations de handicaps » dans les programmes locaux de l'habitat ; ■ associer à son élaboration les associations représentant les personnes handicapées ; ■ intégrer cette dimension dans les observatoires de l'habitat ; ■ mettre en place de façon permanente un comité de suivi partenarial.	Non, sauf bonne pratique locale.
2) Poser la question de l'accueil des personnes handicapées dans les opérations non soumises à obligation réglementaire : ■ inclure dans toutes les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) une action incitative en faveur de l'accessibilité et de l'adaptation ; ■ promouvoir des programmes d'intérêt général (PIG) centrés sur l'objectif de la mise en accessibilité et l'adaptation des logements anciens ; ■ systématiser le recueil de l'avis du comité de suivi du volet « réduction des situations de handicap » du PLH sur toute opération HLM non soumise à l'obligation d'accessibilité (logements individuels, réhabilitation, plans de patrimoine).	Non. La loi du 11 février 2005 et le décret du 17 mai 2006 ont élargi le champ des obligations relatives aux logements faisant l'objet de travaux. Par contre il n'y a pas de mesure nationale systématique d'incitation concernant les logements hors champ de l'obligation.

3) Compléter les normes réglementaires sur des points limités : ■ rendre obligatoire la réalisation d'un quota de logements adaptés lors de la construction de structures de logement temporaire (résidences sociales, logements d'étudiants...) ; ■ intégrer les besoins des handicapés sensoriels dans les normes d'accessibilité.	■ La loi du 11 février 2005 a rendu obligatoire l'accessibilité de tout logement neuf. L'article R 111-18-3 du Code de la Construction et de l'Habitation ouvre une possibilité de dérogation pour les « programmes de logement destinés à l'occupation temporaire ou saisonnière dont la gestion et l'entretien sont réalisés de façon permanente, sous réserve de la réalisation, dans le même programme, d'un pourcentage de logements offrant des caractéristiques minimales d'accessibilité dès la construction ». ■ La loi du 11 février 2005 a entraîné une extension des prescriptions au handicap de type sensoriel mais aussi de type cognitif, mental et psychique.
4) Intégrer pleinement la dimension logement dans les futures « maisons des personnes handicapées ». Le Haut comité souhaite que la dimension logement soit pleinement intégrée par ces nouvelles structures, dont il propose : ■ que l'ensemble des opérateurs sociaux du logement (HLM, PACT...) soient associés à leurs instances ; ■ qu'elles mettent à la disposition des handicapés une capacité d'évaluation technique des possibilités d'adaptation de leur logement ; ■ qu'elles interviennent dans le rapprochement de l'offre et de la demande de logement adapté (cf. 6) ; ■ qu'elles interviennent dans la coordination financière des aides à l'adaptation (cf. 7) ; ■ qu'elles jouent le rôle de « lieux ressources » pour les professionnels de la construction (cf. 8).	Non.
5) Développer des formes diversifiées d'hébergement et de logement accompagné pour les handicapés psychiques. Le Haut comité propose : ■ de créer des petites structures médico-sociales spécialisées permettant l'accueil de handicapés psychiques sur le long terme ; les dépenses d'hébergement seraient financées selon les modalités de droit commun applicables aux résidences sociales tandis que le coût de l'accompagnement psychosocial relèverait de l'assurance maladie ; ■ de développer, au sein du parc ordinaire, l'offre d'hébergements et de logements « accompagnés » pour les handicapés psychiques (appartements thérapeutiques, « clubs », maisons-relais...) ; ■ développer au plan local les échanges entre professionnels du social, du logement social et de la santé mentale.	■ Non. ■ Des progrès ont été réalisés en ce qui concerne les maisons-relais. ■ Aucune impulsion nationale mais il existe toutefois de bonnes pratiques locales.

6) Organiser le rapprochement de l'offre et de la demande de logements sociaux pour les personnes handicapées. Le Haut comité propose : ■ de demander aux bailleurs sociaux d'effectuer et de tenir à jour le recensement des logements sociaux accessibles, adaptables et adaptés ; ■ de mettre cette information à la disposition des maisons des personnes handicapées ; ■ de confier aux maisons des personnes handicapées le rôle d'analyse des besoins du demandeur handicapé, de conseil dans les choix de recherche du logement et de soutien de la demande auprès des bailleurs sociaux et des réservataires.	Non, sauf bonne pratique locale.
7) Créer un fonds unique de compensation des travaux d'adaptation. Le Haut comité propose la constitution d'un fonds unique départemental de compensation des travaux d'adaptation du logement, qui fonctionnerait selon les modalités suivantes : ■ il serait abondé par l'État, le département, le 1% logement, les caisses de retraite ; ■ sa gestion pourrait être assurée par l'ANAH ; ■ les demandes seraient instruites par la maison des personnes handicapées ; ■ elles pourraient émaner des propriétaires ou des occupants du logement ; ■ les décisions seraient prises par une commission constituée au sein de la maison des personnes handicapées ; ■ le fonds interviendrait sous forme de subvention dans la stricte limite du coût des travaux liés à la compensation du handicap ; des prêts complémentaires du 1% pourraient éventuellement être mobilisés pour des travaux complémentaires à l'adaptation ; ■ le fonds n'interviendrait sur le patrimoine HLM qu'en cas d'impossibilité de recourir au dispositif de déduction fiscale.	Non.
8) Promouvoir la qualité de l'offre adaptée. Le Haut comité propose : ■ d'intégrer la prise en compte des handicaps dans la formation initiale et dans la formation continue de l'ensemble des professionnels de la construction ; l'État pourrait prendre l'initiative d'une concertation en ce sens avec les différentes professions concernées : maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre, artisans et entreprises du bâtiment ; ■ de mettre à la disposition de ces professionnels toute l'information nécessaire sur les produits et réalisations pouvant servir de référence ; la future « Agence nationale des handicaps » pourrait se voir confier une mission d'animation nationale ; elle serait relayée par les maisons départementales des personnes handicapées qui constitueraient des lieux ressources capitalisant les expériences et suscitant les échanges entre professionnels ; ■ de développer avec les fournisseurs de matériels et d'équipements un travail de recherche, mené à partir d'une identification des besoins conduite avec les associations de handicapés et les opérateurs sociaux du logement.	■ L'État a effectivement réuni l'ensemble des acteurs au sein de groupes de travail afin d'arrêter des contenus de formation communs. ■ Non. ■ Concrètement, ce processus est très lent et il est difficile de sensibiliser les fournisseurs à la nécessité d'adapter leurs produits afin d'obtenir des produits industriels normalisés.

Rapport décembre 2004
« L'hébergement d'urgence : un devoir d'assistance à personnes en danger »

Propositions	Suites données
1) Le Haut comité réitère sa proposition d un droit au logement opposable.	OK par loi DALO du 5 mars 2007.
2) Le Haut comité propose une définition : Le dispositif d hébergement d urgence a pour mission d assurer à toute personne en détresse, en urgence, un hébergement et une aide à l insertion.	Cette définition fait désormais consensus sans pour autant avoir été reprise explicitement. La loi DALO du 5 mars 2007 stipule que « 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 ».
3) Le Haut comité propose 7 principes directeurs pour l organisation du dispositif (Obligation d agir, Responsabilité, Priorité, Globalité, Adaptabilité, Sécurité, Rapidité).	Ces 7 principes directeurs ont été explicitement repris comme principes énoncés pour l'organisation du dispositif de référence national de mars 2005.
4) Le Haut comité propose 17 mesures :	
Mesure n° 1 : Affirmer la responsabilité de l'État en tant que garant de l'obligation de porter secours à toute personne à la rue.	OK par la loi DALO du 5 mars 2007.
Mesure n° 2 : Etablir une contractualisation État / Département pour la mise en œuvre de l'hébergement d'urgence.	Le projet de loi de mobilisation pour le logement va dans ce sens en intégrant les plans départementaux de l'hébergement dans les PDALPD.
Mesure n° 3 : Dans la perspective du droit au logement opposable, prévoir une délégation de la responsabilité de l'hébergement à l'autorité à qui aura été déléguée la mise en œuvre du droit au logement.	Non.
Mesure n° 4 : Mettre en place des outils de suivi.	Le rapport publié par Laurent CHAMBAUD en août 2007 pointe le manque d'outils d'observation statistique des personnes sans-abri. Toutefois, il y a eu des améliorations ponctuelles, notamment grâce à la création du comité de suivi PARSA qui a contribué à faire remonter des éléments. Par ailleurs, la circulaire du 22 février 2008, adressée aux préfets, demande un diagnostic départemental des besoins et un état des lieux départemental des hébergements.
Mesure n° 5 : Généraliser les instances départementales de coordination.	Non.
Mesure n° 6 : Unifier le statut et les modes de conventionnement de tous les centres d'hébergement.	De nombreux centres d'hébergement ont été transformés en CHRS. Le rapport PINTE de février 2008 préconise aussi l'unification des statuts des centres d'hébergement. Néanmoins, aucune décision n'a encore été prise.

Mesure n° 7 : Intégrer dans le dispositif le logement temporaire destiné aux personnes en difficulté.	Non.
Mesure n° 8 : Décontingenter l'aide au logement temporaire (ALT) et assouplir sa réglementation.	Non.
Mesure n° 9 : Remplacer l'hébergement hôtelier par de véritables hébergements sociaux.	Un statut de résidence hôtelière à vocation sociale a été institué par la loi 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement. Ces résidences ont vocation à remplacer l'hébergement hôtelier par de véritables hébergements sociaux mais elles sont peu développées.
Mesure n° 10 : Accroître les financements des structures non conventionnées.	Suite au PARSA, de nombreux CHU ont été transformés en centres de stabilisation, ce qui a naturellement induit des augmentations de moyens. Néanmoins, la question des moyens demeure entière pour les CHU qui n'ont pas été transformés en centres de stabilisation.
Mesure n° 11 : La délégation éventuelle du contingent préfectoral doit être subordonnée à l'existence d'un accord entre les représentants de l'État, de la collectivité délégataire, des opérateurs du dispositif et des organismes de logement social.	Non, mais la loi DALO du 5 mars 2007 prévoit une mise en conformité des conventions de délégation avec les obligations qui en découlent.
Mesure n° 12 : Développer la mise en place de commissions uniques d'examen des candidatures prioritaires au niveau de l'agglomération.	OK : dans l'article 70 de la loi 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.
Mesure n° 13 : Développer et gérer des réservations de logements dans le parc locatif privé.	Non.
Mesure n° 14 : Simplifier la procédure de réquisition.	Non.
Mesure n° 15 : Créer une procédure d'urgence sociale concernant, de façon systématique, toute création ou extension de structure d'hébergement, et, lorsque le contexte local le justifie, la production de logements locatifs sociaux.	Non.
Mesure n° 16 : Ne pas accorder le concours de la force publique en matière d'expulsion sans s'être assuré soit d'une offre de relogement, soit de la disponibilité de places d'hébergement.	Non.
Mesure n° 17 : Réexaminer certaines dispositions réglementaires relatives aux demandeurs d'asile afin d'éviter la multiplication des déboutés administratifs et d'accélérer le relogement des réfugiés.	Non.

Rapport décembre 2005
« Face à la crise : une obligation de résultat »

Propositions	Suites données
Construire un droit au logement opposable	
Proposition n°1 : Inscrire la construction du droit au logement opposable dans un calendrier.	Oui, la logique du calendrier a été retenue par la loi DALO du 5 mars 2007. Néanmoins, ce calendrier n'est pas celui qui avait été proposé par le Haut comité.
Proposition n°2 : Mettre en œuvre des mesures d'urgence. ■ Dans les opérations de démolition-reconstruction, attendre la livraison des logements reconstruits pour engager le relogement des occupants des logements à démolir. ■ Créer un organisme opérationnel à la disposition du Ministre en charge du logement. ■ Simplifier la procédure de réquisition. ■ Créer une procédure d'urgence sociale concernant, de façon systématique, toute création ou extension de structure d'hébergement, et, lorsque le contexte local le justifie, la production de logements locatifs sociaux. ■ Créer un droit de substitution pour maintenir dans les lieux jusqu'au relogement les locataires dont le bail est résilié. ■ Créer une commission unique d'examen des candidatures prioritaires au niveau de chaque agglomération. ■ Affecter à la préfecture de région d'Île-de-France la moitié du contingent de chaque préfecture de département.	Non.
Proposition n° 3 : Soumettre à la concertation nationale les modalités de mise en œuvre du droit au logement opposable.	■ En juin 2006, le Premier Ministre a confié au Haut comité la mission d'étudier, avec les représentants des associations d'élus locaux, les conditions juridiques et les modalités pratiques selon lesquelles la définition des stratégies locales et les expérimentations pourraient avoir lieu. ■ La loi DALO du 5 mars 2007 a créé le comité de suivi DALO, qui constitue un lieu de concertation nationale.
Prise en compte globale des personnes atteintes de troubles psychiques	
Trois principes directeurs pour une prise en compte globale des personnes atteintes de troubles psychiques.	
■ **1er principe directeur :** **Il revient à l'État d'assurer la mise en partenariat des acteurs.** ■ **2e principe directeur :** **Le développement de l'offre destinée aux handicapés psychiques doit être intégré dans les politiques de l'habitat.** ■ **3e principe directeur :** **Toutes les difficultés de logement liées au trouble psychique doivent être prises en compte.**	N'ont pas été repris en tant que tels et n'ont pas fait l'objet de mesure spécifique.
Neuf mesures pour assurer la prise en compte des besoins spécifiques de logement des personnes atteintes de troubles psychiques.	

1re mesure : Autoriser la création de maisons-relais dédiées aux handicapés psychiques.	Oui (Cf. circulaire 2006-13 UHC/IUH2 du 1er mars 2006 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'État pour 2006).
2e mesure : Promouvoir des structures adaptées pour permettre la sortie de la rue des grands exclus.	Non.
3e mesure : Assouplir les critères d'octroi des aides de compensation.	Non. Les critères d'octroi des aides restent soumis aux commissions départementales.
4e mesure : Associer les acteurs du logement et de l'insertion sociale au travail des maisons départementales des personnes handicapées.	Non.
5e mesure : Recourir davantage aux appartements de coordination thérapeutiques.	Non, pas à notre connaissance.
6e mesure : Actualiser les PDALPD pour intégrer les besoins des handicapés psychiques.	Non.
7e mesure : Intégrer les besoins des handicapés psychiques dans les PLH.	Pas de préconisation particulière.
8e mesure : Instituer une conférence territoriale annuelle de l'insertion des malades mentaux.	Non.
9e mesure : Développer des formations inter-institutionnelles.	Rien d'impulsé au niveau national.

Rapport décembre 2006
« Droit au logement opposable : le temps de la décision ? »
(rapport au Premier Ministre sur l'expérimentation locale du DALO)

Propositions	Suites données
1) Mettre en œuvre l opposabilité sur tout le territoire national	
L'expérimentation locale doit s'inscrire dans une mise en œuvre du droit au logement opposable sur l'ensemble du territoire. Elle doit donc être accompagnée de l'inscription dans la loi du droit au logement opposable sur tout le territoire dans un calendrier donné[8].	Oui par la loi DALO du 5 mars 2007.
2) L État doit s engager	
L'État, garant du droit au logement, doit prendre des engagements forts tant au niveau financier qu'en ce qui concerne l'exercice de ses prérogatives et l'animation du processus.	Néanmoins, la loi DALO du 5 mars 2007 renforce les moyens en termes de programmation de logements et d'hébergements par la revalorisation des objectifs du Plan de Cohésion Sociale. Par ailleurs, 100 postes ETP de catégorie A ont été créés pour mettre en œuvre le DALO. Cependant les engagements budgétaires restent insuffisants pour faire face aux obligations résultant du DALO sur tout le territoire.
Le Haut comité propose que les engagements financiers fassent l'objet, après évaluation des besoins, d'une loi de programmation.	Non.
Pour mettre l'État en situation d'animer la démarche et d'exercer ses prérogatives, il suggère : ■ la mise en place d'un comité national de suivi ; ■ la constitution d'une équipe nationale d'animation ; ■ la désignation dans chaque département d'un préfet ou d'un sous-préfet responsable du pilotage État.	■ Oui. ■ Oui (Cf. nomination du Préfet délégué à la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des mal logés par le décret du 28 avril 2006). ■ Afin d'assurer la mise en œuvre opérationnelle du chantier national prioritaire pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abris, un correspondant, membre du corps préfectoral, doit être désigné dans chacun des départements.

3) Les modalités d organisation de la responsabilité	
Le Haut comité propose de distinguer la responsabilité de 1re ligne, qui doit être exercée vis-à-vis du citoyen par une autorité et une seule, et la responsabilité de 2nde ligne, qui incombe à toute autorité détenant des compétences ayant un impact sur la capacité de répondre aux besoins de logement. L'État doit garantir l'exercice de ces responsabilités. Hors Île-de-France, le Haut comité propose que la responsabilité de 1re ligne soit exercée, dans le cadre de l'expérimentation, par les EPCI ou départements délégataires des aides à la pierre. À défaut, elle devra être exercée par l'État. Le Haut comité propose de créer un syndicat du logement d'Île-de-France (SLIF) chargé du pilotage de la politique régionale de l'habitat et exerçant la responsabilité de première ligne. Ce syndicat pourrait bénéficier des dispositions de l'expérimentation. Il pourrait faire des délégations de responsabilité à des collectivités territoriales.	La loi DALO du 5 mars 2007 désigne l'État comme autorité responsable du DALO. Mais le législateur n'a pas organisé la responsabilité de seconde ligne.
4) La demande d aide et le recours du citoyen	
L'ouverture au citoyen du recours juridictionnel doit intervenir à une échéance fixée par avance dans la loi. En amont, il convient d'organiser sans attendre le traitement des demandes d'aide et le recours amiable, en s'appuyant chaque fois que possible sur les instances existantes.	Oui.
5) Le contenu de l expérimentation locale	
Le Haut comité propose d'ouvrir la possibilité d'expérimentation locale aux EPCI et départements de province, ainsi qu'à la création d'un syndicat du logement d'Île-de-France, afin de les faire bénéficier de nouvelles prérogatives en contrepartie de leur engagement à assumer la responsabilité de 1re ligne du droit au logement.	Oui, mais uniquement pour les EPCI délégataires es aides à la pierre (Art. 14 de la loi DALO du 5 mars 2007).
6) S appuyer sur les « bonnes pratiques » locales	
Le Haut comité préconise de recenser les « bonnes pratiques » qui contribuent à la mise en œuvre locale du droit au logement. Concernant les outils de connaissance de l'offre et de la demande, il préconise de s'appuyer sur ces pratiques pour définir un cahier des charges national.	Non.
7) Permettre la mobilisation du parc locatif privé	
Afin de développer la mobilisation des logements locatifs privés, le Haut comité propose : ■ que l'État contribue au financement du dispositif de garantie des risques locatifs, en contrepartie de son ouverture à tous ; ■ de donner à l'État ou à la collectivité un droit de réservation sur tout logement locatif privé conventionné à l'APL .	■ Oui, par la loi DALO du 5 mars 2007. ■ Non.

8. Le Haut comité fait une proposition de calendrier au chapitre 3-6.

8) Calendrier proposé

Fin 2006 :
Déclaration gouvernementale engageant le processus de mise en place d'un droit au logement opposable sur l'ensemble du territoire et annonçant son calendrier.

Avant fin 2007 :
- Mise en place par l'État de ses outils de gouvernance.
- Identification des besoins, bassin d'habitat par bassin d'habitat.
- Loi fixant le calendrier de l'opposabilité (permettant le recours juridictionnel aux échéances fixées) et autorisant l'expérimentation.

Avant fin 2008 :
- Adoption sur tout le territoire, d'un document de programmation : PLH, PDH ou schéma directeur (nouveau document, ou document révisé, calé sur la période 2008-2014).
- Convention entre l'État et les collectivités volontaires pour l'expérimentation.
- Mise en œuvre d'une obligation d'hébergement digne en faveur de toute personne en situation d'urgence.
- Loi de programmation fixant les engagements financiers de l'État.

Avant fin 2009:
- Mise en place d'un service chargé de recevoir et instruire les demandes d'aide sur tout le territoire.
- Mise en place d'instances de recours amiable sur tout le territoire.

Mai 2012 (échéance des mandats présidentiels et législatifs) :
- Droit au logement opposable pour les familles avec enfants.

Avant fin 2012 :
- Bilan de l'expérimentation locale et loi permettant sa généralisation.

Mars 2014 (échéance des mandats des élus des communes et EPCI) :
- Droit au logement opposable pour tous.

La logique du calendrier a été retenue par la loi DALO du 5 mars 2007. Le calendrier est différent, mais non moins exigeant.

1er janvier 2008 :
Ouverture du recours amiable pour :
- les demandeurs de logement en délai anormalement long ;
- les demandeurs de logement en situation d'urgence ;
- les demandeurs d'hébergement ou structure adaptée.

1er décembre 2008 :
Ouverture du recours juridictionnel pour :
- les demandeurs de logement en situation d'urgence ;
- les demandeurs d'hébergement ou structure adaptée.

1er janvier 2012 :
Ouverture du recours juridictionnel pour les demandeurs de logement en délai anormalement long.

2 - Éclairer les arbitrages budgétaires

Dans le rapport réalisé à la demande du Premier Ministre en 2006, le Haut comité indiquait que le droit au logement opposable nécessitait une implication forte de l'État, tant en ce qui concerne l'exercice de ses prérogatives qu'en matière d'effort budgétaire.

Le chiffrage des moyens nécessaires n'a pas été effectué et la reconnaissance du droit au logement opposable ne s'est pas accompagnée d'un effort. Aujourd hui, est au contraire annoncée pour les trois ans qui viennent une réduction des dépenses budgétaires de l'État, gagée sur une réorientation des ressources du 1% logement et des péréquations internes au logement locatif social. Le Haut comité s'interroge sur le chiffrage de ces mesures. Il rappelle que l'absence d'évaluation préalable de l'impact des décisions a un coût.

Dans le domaine de l'hébergement on continue de constater que la non prise en compte des besoins dans la loi de finances initiale se traduit par des ajustements très importants en cours d'année. Elle entraîne un surcoût lorsque l'hébergement hôtelier prend la place de capacités qui, budgétées, auraient pu être organisées de façon plus économe, ou lorsque des personnes restent « en panne » dans le dispositif d'hébergement, faute qu'aient été financées les actions nécessaires à leur réinsertion.

Dans le domaine du logement, si le Haut comité approuve le recentrage annoncé des dispositifs fiscaux d'aide à l'investissement locatif, il considère aussi qu'une étude préalable de leur impact aurait permis de mieux les cibler dès l'origine, évitant ainsi des effets négatifs sur certains territoires et préservant la capacité de l'État à financer des dispositifs concernant les personnes défavorisées.

Alors que les contraintes sont fortes sur le budget de l'État, à qui le droit au logement opposable donne une obligation de résultat, il est urgent d'éclairer les arbitrages budgétaires. À ne pas évaluer les besoins, ou à parier sur des ressources hypothétiques, l'État court le risque de devoir dépenser beaucoup plus pour répondre dans l'urgence, et de façon insatisfaisante.

2.1 Le DALO nécessite un effort accru de l'État

L'évolution du contexte des politiques du logement a accru le besoin de la solidarité nationale.

Le contexte dans lequel évoluent les politiques du logement nécessite une implication plus forte de l'État. Le Haut comité a mis en lumière ces évolutions dans ses précédents rapports.

■ Évolutions sociétales

Au cours des 20 dernières années, on est passé d'une pauvreté rurale, souvent constituée de retraités propriétaires de leur logement, à une pauvreté plus urbaine, de travailleurs pauvres : la proportion de ménages pauvres propriétaires de leur logement est passée de 47% en 1988 à 35% en 2002, tandis que ceux logés par le logement social passaient de 19% à 32%. Cela a une traduction immédiate en termes de besoin de logements locatifs sociaux et d'allocation logement ou d'aide personnelle au logement.
On continue également d'enregistrer la montée des besoins dans le domaine de la veille sociale et de l'hébergement, besoins liés à la fragilisation du lien familial, à la précarisation de l'emploi, mais aussi à des pressions migratoires, ou encore à la fermeture de lits d'hôpitaux psychiatriques.

■ Évolution des marchés

Si l'on assiste aujourd'hui peut-être au début d'un retournement – lui-même susceptible de mettre en difficulté certains accédants à la propriété – tous les prix ont été très fortement revalorisés au cours des dernières années : loyers, terrains, construction neuve, ancien.
À titre d'exemple l'indice FNAIM des prix de vente des logements anciens, sur une base 100 en 2000, se situait autour de 200 en août 2008. Sur une base 100 en 1998, l'indice Clameur des loyers se situait à 143,3 en 2008, ce qui signifie le passage d'un niveau moyen de 8,4€/m² à 12€/m².

■ Évolution des coûts de production des logements

La construction subit une hausse continue des coûts : les maîtres d'ouvrage sociaux ont constaté une hausse de 37% sur l'ensemble du territoire national entre 2003 et 2007. Si l'évolution du cours de certaines matières premières est un élément extérieur qui contribue à cette hausse, d'autres éléments tiennent à des décisions prises par la puissance publique. Celle-ci renforce ses exigences qualitatives tant en ce qui concerne l'implantation urbaine que les caractéristiques du logement.

▪ Les exigences des politiques urbaines

Les choix urbains ont un impact sur les coûts de la production du logement. L'option de la densification, qui peut être considérée comme économe pour la collectivité en termes d'aménagement, d'équipements, de transports etc., conduit à bâtir sur des parcelles plus contraintes et plus chères, avec des exigences architecturales accrues. L'habitat collectif se révèle plus onéreux en termes de coût de construction[9].

▪ Les exigences des normes de construction

L'État a renforcé de façon significative ses exigences, notamment en matière de réglementation technique et d'accessibilité aux personnes handicapées. Une estimation sur les exigences de la réglementation technique 2006/2007 fait apparaître un surcoût compris entre 4,5% et 21% selon les caractéristiques de l'immeuble[10].
Au-delà de ce qui est imposé par la réglementation, se développent des normes reposant sur une adhésion « volontaire », à travers notamment les démarches de certification, auxquelles il est dans la pratique difficile d'échapper. Un maître d'ouvrage social ayant, à la demande d'une collectivité, modifié son projet pour obtenir le label HQE, a constaté un surcoût de 7,5%[11].
Le Grenelle de l'environnement devrait également renforcer les exigences. Le projet de loi fixe l'objectif que tout bâtiment

9. Une étude d'Olivier Piron et Guy Taieb fait ressortir des coûts moyens de 1200€ HT/m² jusqu'à un COS de 0,8, de 1400€ HT/m² entre 1 et 1,5 et de 2000€/m² au-delà.
10. Le surcoût le plus important concernant les immeubles exposés au risque sismique.
11. Exemple communiqué par Adoma.

faisant l'objet d'un permis de construire à compter de fin 2012 présente une consommation d'énergie inférieure à 50 kw/h. À partir de 2020, l'objectif est que les nouveaux immeubles génèrent plus d'énergie qu'ils n'en consomment. L'échéance de 2012 est avancée à 2010 pour les bâtiments publics, les bâtiments affectés au secteur tertiaire et les immeubles construits dans le cadre du programme de l'ANRU.

Le droit au logement opposable donne une obligation de résultat qui doit être assumée au niveau des moyens.

L'application du DALO nécessite notamment une adaptation des moyens dans les domaines suivants :

- le bon fonctionnement de la procédure de recours. Celui-ci suppose dans chaque département,
  - d'assurer l'information des personnes concernées,
  - de permettre aux demandeurs qui le souhaitent de bénéficier d'un accompagnement dans leur démarche,
  - de doter les commissions de médiation des moyens nécessaires à l'instruction des demandes (ce qui n'est actuellement pas le cas dans certains départements tendus) ;
- le développement de la production de logements locatifs sociaux :
  la loi DALO a programmé la production de 142 000 logements locatifs sociaux en 2008 et en 2009, dont 20 000 PLAI et 80 000 PLUS ; leur financement doit être assuré en prenant en compte l'augmentation des coûts et celle des taux des prêts de la Caisse des dépôts ;
- l'augmentation du nombre de places de maisons-relais :
  celle-ci est nécessaire pour permettre à des personnes d'accéder à un logement durable adapté à leurs besoins, libérant ainsi des places dans le dispositif d'hébergement ;
- le traitement de l'habitat indigne :
  le développement de l'ingénierie est nécessaire pour permettre à l'État d'éviter d'être tenu de se substituer aux obligations des bailleurs ;
- la prévention des expulsions :
  l'adéquation du barème des aides personnelles avec la réalité du coût du logement est le premier outil de la prévention des expulsions. Lorsque des jugements d'expulsion sont rendus à l'encontre de ménages de bonne foi, le préfet, s'il n'est pas en mesure de les reloger, doit pouvoir négocier avec les bailleurs pour assurer leur maintien dans les lieux ;
- la poursuite de l'adaptation du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion :
  le budget de l'hébergement d'urgence est insincère depuis de nombreuses années, puisque les crédits qui figurent en loi de finances initiales sont très nettement inférieurs à ceux effectivement consommés l'année précédente pour faire face aux besoins.
  Par ailleurs le diagnostic qui est en cours doit permettre, département par département, de déterminer les évolutions qualitatives et quantitatives du dispositif nécessaires pour prendre en compte les obligations découlant de la loi DALO et mettre en œuvre les orientations découlant de la conférence de consensus ;
- le développement d'un parc de logements locatifs privés conventionnés :
  des contreparties adaptées à la situation du marché doivent pouvoir être apportées aux propriétaires bailleurs dans les zones où le logement locatif social est insuffisant.

L'État n'est pas seul concerné, mais il ne pourra mobiliser ses partenaires que s'il montre la voie.

L'État est aujourd hui garant de la mise en œuvre du droit au logement. Pour assurer la réussite du DALO, il lui faut maintenant mobiliser les communes et EPCI, sans lesquels les opérations de logement ne peuvent plus être réalisées. Il lui faut mobiliser les départements, qui jouent un rôle majeur dans le domaine social et co-pilotent les PDALPD. Il lui faut mobiliser les opérateurs, et particulièrement les organismes de logement social.

Un État qui donnerait l'exemple du désengagement budgétaire ne serait pas en situation de mobiliser ses partenaires.

2.2 L'effort de l'État en faveur du logement des ménages pauvres et modestes diminue

Les dépenses de la collectivité pour le logement ont diminué.

Selon l'économiste Michel MOUILLART[12], le Haut comité relève que les dépenses de la collectivité en faveur du logement sont passées de 2,03% du PIB en 2000 à 1,78% en 2007. Cette diminution est entièrement imputable à l'État, dont l'effort est passé de 1,36% à 1,11%.

Dans le budget de l'État, ce sont les aides fiscales qui ont pris la part la plus importante, alors même qu'une partie croissante de ces aides n'est pas orientée vers les ménages modestes. Les aides budgétaires ont par contre diminué de 10% entre 2002 et 2008.

Dans le financement des logements locatifs sociaux, les subventions de l'État sont devenues marginales : 4% en moyenne du prix de revient d'un logement PLUS, 13% d'un PLAI. Ce sont les subventions des collectivités territoriales qui doivent prendre le relais : elles représentent 6% du prix de revient d'un PLUS.

Le budget des aides à la personne n'a été contenu qu'au prix d'un recentrage considérable : le nombre de bénéficiaires était de 5,9 millions en 2006 pour 6,3 en 2000. La revalorisation des barèmes, n'a pas suivi l'évolution réelle des loyers et des charges[13].

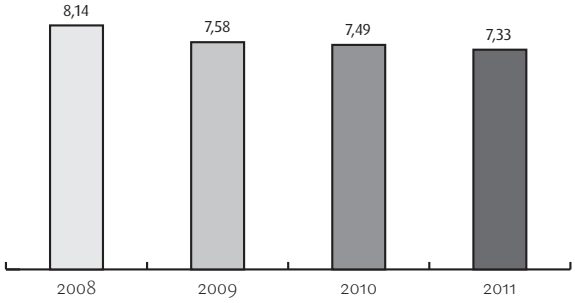
Le logement rapporte à l'État plus qu'il ne lui coûte.

La diminution des aides de l'État en faveur du logement des ménages modestes est paradoxale alors que le logement a généré des ressources accrues pour l'État, du fait de la bonne santé de la construction et des marchés de l'immobilier. Le rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre relève qu'en 2007 et pour le secteur du logement, les recettes fiscales et parafiscales auraient été supérieures de 7,4 milliards d'euros aux dépenses.

Les perspectives budgétaires annoncées se traduisent par une réduction des moyens de la politique nationale du logement.

Les orientations budgétaires présentées au Parlement pour la période 2009-2011 font apparaître une diminution de 10% des crédits affectés à la mission ville et logement et à l'hébergement.

Évolution programmée des crédits de paiement en faveur du logement, de la ville et de l'hébergement (en milliards d'euros)



12. Chiffres publiés par la Fondation Abbé Pierre dans son rapport annuel 2008.
13. La loi DALO a introduit une indexation du barème sur l'indice de révision des loyers, ce qui était une proposition du Haut comité, mais l'écart constaté les années précédentes est toujours là.

Le rapport remis aux députés explique ainsi cette diminution de crédits :

« L'évolution des crédits de la mission Ville et Logement traduit les conséquences des décisions arrêtées lors du conseil de modernisation des politiques publiques. La réorientation des emplois du 1% logement (participation des employeurs à l'effort de construction) contribuera, en particulier, à assurer la poursuite de la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine (PNRU) ainsi qu'au développement et à l'amélioration de l'offre de logements (incluant notamment les travaux de rénovation thermique). Le recentrage des aides à la pierre est permis par la mobilisation de nouvelles ressources au profit des organismes HLM constructeurs (péréquation financière entre les organismes, utilisation des moyens dégagés par les surloyers payés par les ménages dépassant les plafonds de ressources du logement social).
Un effort particulier est réalisé sur l'hébergement d'urgence, pour tenir compte de la mise en œuvre des propositions du rapport du député Étienne Pinte, et la politique de la Ville, dans le cadre du plan Espoirs banlieues ».

2.3 L'adéquation des moyens aux besoins doit être expertisée

Le Haut comité estime illusoires les contreparties envisagées à la diminution de l'effort de l'État.

Le projet d'orientation budgétaire énonce trois pistes pour compenser la réduction de l'effort de l'État.

■ Réorienter le 1% logement

Le projet de loi donne à l'État la possibilité d'orienter directement l'utilisation des fonds du 1% logement. Il prévoit de le mettre à contribution dans le financement du programme de requalification des quartiers anciens, comme il l'est déjà dans le cadre du programme ANRU. Au-delà de cette participation il est évoqué l'idée de lui demander de financer l'ANAH en substitution de l'État.

Il est possible de débattre de la légitimité respective de l'État, des entreprises et des partenaires sociaux dans les choix d'affectation des fonds du 1%, et le Parlement a le pouvoir de modifier la règle du jeu, mais le Haut comité attire l'attention sur le fait que les fonds dont il est question sont déjà intégralement affectés à des interventions qui s'inscrivent dans la politique nationale du logement : production ou réhabilitation de logements locatifs sociaux, restructuration des foyers de travailleurs migrants, prêts aux accédants à la propriété, garantie des risques locatifs... Ce qui sera mis par le 1% dans le budget de l'ANRU ou de l'ANAH ne le sera plus ailleurs.

■ Pratiquer une péréquation entre les organismes HLM

Le projet de loi prévoit de faire payer à certains organismes HLM une taxe qui serait versée à la CGLLS, permettant à celle-ci de contribuer au financement des opérations nouvelles.

Une telle démarche peut se concevoir si le curseur de la taxe est placé à un niveau qui ne touche que les organismes répondant réellement au qualificatif de « dodus dormants », c'est à dire ceux qui ont des moyens et ne construisent pas ou peu, mais alors l'impact en termes de moyens dégagés sera très limité. Si le curseur était placé à un niveau plus large, ce qui est à craindre compte-tenu des besoins de financement, la mesure reviendrait à demander aux organismes HLM de financer eux-mêmes l'aide à la pierre en substitution de l'État.

Le Haut comité attire l'attention sur les points suivants.

- Les organismes investissent déjà, sous forme de fonds propres, une part de leurs ressources dans la production nouvelle. Cette part augmente d'autant plus que le rythme de la production s'accroît.
- Les organismes sont confrontés à des besoins importants en matière de qualité de service et d'amélioration du parc. Le projet de loi leur fixe des objectifs en matière de mobilité (avec le financement d'une prime à la mobilité de leurs locataires).
- Leurs seules ressources proviennent des loyers acquittés par leurs locataires, qui sont des ménages pauvres et modestes.

■ Faire payer les locataires plus favorisés

Le projet de loi prévoit de baisser les plafonds de ressources d'environ 10%, tandis qu'un nouveau décret majore sensiblement les surloyers. La conjonction de ces mesures pourrait effectivement dégager des recettes supplémentaires pour les organismes. Toutefois il convient d'observer :

- que leur impact n'a pas été chiffré ;
- que l'objectif annoncé est d'inciter les locataires dépassant les plafonds à quitter le logement social ; l'importance des recettes de surloyer sera inversement proportionnelle à l'atteinte de cet objectif ;
- que si certains locataires peuvent payer davantage, d'autres ne sont pas, aujourd hui, en mesure de faire face au niveau de leur quittance ; le Haut comité a proposé que les recettes des surloyers soient utilisés pour baisser les loyers de certains logements sociaux.

Le projet de loi prévoit aussi, dans le cadre d'une expérimentation, de permettre aux organismes de pratiquer une modulation des loyers en fonction des revenus. Le Haut comité considère que si de telles mesures de solidarité entre locataires HLM méritent d'être examinées en tant que compléments, elles ne sauraient, ni au plan des principes, ni au plan des moyens, permettre une diminution de la solidarité nationale.

Le Haut comité propose le chiffrage des besoins et des moyens

Le Haut comité considère qu'il est indispensable d'effectuer le chiffrage :
1) des besoins d'aide nécessaires pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées dans le cadre de l'application du DALO.
2) de l'impact prévisionnel des mesures de réorientation budgétaire proposées.

3 - Éclairer les décisions relatives aux loyers des logements locatifs sociaux

Au cours des dernières années, la pauvreté s'est développée parmi les couches de population les plus concernées par le logement locatif : jeunes, travailleurs pauvres... Aujourd hui, le DALO conduit les préfets à adresser aux bailleurs sociaux les ménages qui leur sont désignés par les commissions de médiation. La loi demande aux préfets de prendre en compte l'objectif de mixité sociale et elle leur permet de passer outre un refus de la commission d'attribution.

Le logement locatif social est donc sollicité pour accueillir davantage de ménages pauvres, ce qui nécessite que le niveau des quittances, une fois déduites les aides au logement, soit compatible avec leurs ressources.

La question du niveau des loyers se pose avec d'autant plus d'actualité que le projet de loi de mobilisation pour le logement envisage deux mesures de nature à remettre en cause les grilles actuelles des organismes.

1) Il rend obligatoire la signature de conventions d'utilité sociale. Or ces conventions, qui reprennent l'essentiel des conventions globales de patrimoine, intégreront une redéfinition de la grille des loyers sur la base du service rendu. Le Haut comité et le Comité de suivi DALO ont attiré l'attention sur les risques, si ce critère était le seul pris en compte, d'aboutir à une ségrégation interne au parc locatif social, des groupes étant réservés au logement des plus pauvres.

2) Il ouvre la possibilité d'expérimenter une modulation des loyers en fonction des ressources des occupants. Cette démarche pourrait aller dans le sens de la mixité. Sa faisabilité demande cependant à être démontrée, puisque la capacité de l'organisme à loger les plus pauvres serait liée à sa capacité à accueillir des plus riches, et à leur faire accepter un niveau de loyer supérieur.

Le Haut comité propose qu'avant de modifier les loyers des organismes HLM, il soit procédé à un état des lieux de l'accessibilité sociale du parc de chaque organisme. C'est à partir d'un tel état des lieux que pourrait être évalué l'impact d'une modification de la grille de loyers.

3.1 L'accès au logement social des ménages pauvres pose une double question : celle de l'offre effectivement disponible et celle de sa répartition au sein du parc

Le niveau des quittances des logements HLM est un élément décisif de leur capacité à loger les ménages pauvres.

La possibilité concrète de loger ces ménages repose sur le couple quittance/aide personnelle, dont les paramètres sont actuellement fixés ainsi :

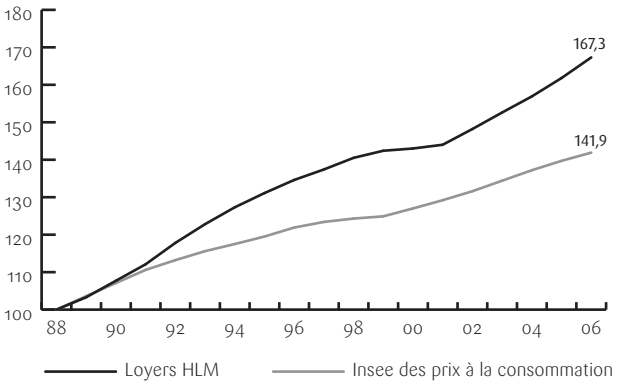
- le niveau des loyers est, sauf conventionnement global, lié à la date de réalisation de l'opération, aux financements obtenus, et à la réglementation ;
- le niveau des charges est en partie lié à des choix du bailleur (mode de chauffage, niveau d'isolation, équipement, gardiennage..) et à des éléments qui lui échappent (évolution des prix de l'énergie et de l'eau...) ;
- le niveau des aides personnelles est lié à un barème arrêté par l'État.

En moyenne, les loyers des logements locatifs sociaux ont connu une revalorisation continue au cours des 20 dernières années.

Plusieurs facteurs se sont conjugués pour produire cette revalorisation :

- la hausse de l'indice du coût de la construction, sur lequel était indexée l'évolution des loyers ;
- des loyers de sortie des logements nouveaux supérieurs du fait de la diminution des aides à la pierre et de l'augmentation des coûts ;
- la réhabilitation du parc ancien.

Évolution des loyers HLM depuis 1988



Dans le parc de chaque organisme, les loyers et les charges des logements locatifs sociaux varient dans une fourchette importante.

Le financement obtenu pour construire ou réhabiliter un programme de logements sociaux est le premier élément discriminant des niveaux de loyers. La réforme de 1977 avait certes unifié le niveau des plafonds de loyers pour la production nouvelle, l'APL étant supposée prendre en charge la différence entre ce niveau de loyer et le résiduel supportable par chaque locataire. Ce principe n'a jamais été pleinement respecté. Dans les années qui ont suivi la réforme, les logements financés par le PLA, alors financement unique de la production de logements sociaux, étaient le plus souvent inabordables pour les plus pauvres, qui se trouvaient renvoyés vers le parc ancien où les loyers étaient plus faibles (y compris après réhabilitation). Pour y remédier ont été créées successivement différentes catégories de logement avec des aides à la pierre majorées : PLAI, PLATS, PLALM).

Aujourd hui la production se répartit en :

- PLS, destiné à loger les ménages à ressources intermédiaires avec une aide de l'État réduite ;
- PLUS, qui prévoit dans chaque programme 3 niveaux de loyers ;
- PLAI, de loyer plus faible, réservé à des ménages ne dépassant pas 60% des plafonds.

Aux différences liées au financement (lesquelles renvoient aussi à la date de production du logement) s'ajoutent des différences liées aux caractéristiques physiques du logement. Le principal élément est évidemment la surface. Les loyers des logements neufs sont fonction de la surface utile, calculée en ajoutant à la surface habitable la moitié des surfaces annexes, et d'un coefficient propre à chaque logement. Les loyers des logements antérieurs à 1996 sont basés sur la surface corrigée, qui fait intervenir des facteurs tels que les équipements de confort (un lavabo supplémentaire représentant des m² en plus dans le décompte du loyer) ou l'exposition du logement. Tous ces facteurs peuvent donc introduire des différences sensibles à l'intérieur d'un même programme d'habitation.

Nous indiquons à titre d'exemple à la fin de ce chapitre les fourchettes constatées par un bailleur francilien sur son patrimoine. On relèvera que le niveau d'un T3 peut varier de 182 € à 825 € si l'on prend en compte tous les financements. Si l'on s'en tient à la seule catégorie du PLUS, il varie de 313 € à 690 €, soit dans un rapport de 1 à 2.

À cette diversité de loyers s'ajoute celle des charges, liée aux caractéristiques physiques et aux choix opérés en matière d'énergie. À loyer identique, le niveau des charges pourra faire qu'un logement est ou n'est pas accessible à un ménage pauvre.

Les aides personnelles ne suffisent pas à rendre tous les logements locatifs sociaux accessibles aux plus pauvres.

Les aides personnelles locatives obéissent aujourd hui à un barème unique. Elles prennent en compte le loyer réel dans la limite d'un plafond. Si la loi DALO a indexé les barèmes sur l'indice de révision des loyers, l'écart entre les loyers plafonds des logements PLUS et ces barèmes n'a pas été comblé. Les charges sont prises en compte de façon forfaitaire, à un niveau nettement inférieur à la réalité des coûts.

Au sein du parc de logements locatifs sociaux, les logements accessibles aux plus pauvres ne sont pas uniformément répartis.

Le plus gros de la production de logements locatifs sociaux a été réalisé dans les années 60 et 70 dans le cadre de grandes opérations qui comportent généralement des niveaux de loyers uniformes.

La prise en compte de l'objectif de mixité sociale par le préfet, lorsqu'il désigne des ménages DALO aux organismes, a pour limite la nécessaire adéquation du coût du logement avec les capacités du ménage.

Le logement des ménages pauvres interpelle donc le parc locatif social doublement :
1) sur sa capacité à les loger dans des conditions compatibles avec leurs ressources ;
2) sur sa capacité à le faire en respectant la mixité sociale, c'est-à-dire sans concentrer ces ménages pauvres dans des groupes spécialisés.

3.2 Le Haut comité propose d'évaluer l'accessibilité du parc locatif social aux personnes défavorisées

On dispose, à travers les enquêtes sur l'occupation sociale et les enquêtes relatives au surloyer, de données statistiques sur les caractéristiques des ménages occupant le parc d'un organisme de logement social. On ne dispose pas par contre d'éléments permettant d'apprécier la capacité de ce parc à accueillir plus ou moins de ménages pauvres. A fortiori on ne dispose pas d'outils permettant de mesurer l'impact sur cette capacité des décisions affectant les loyers, les charges ou le barème des aides personnelles au logement.

Une telle évaluation ne peut pas être menée de façon purement théorique, à partir de loyers au mètre carré ou de niveaux moyens. Elle n'a de sens que si elle prend en compte la réalité des caractéristiques des logements des organismes. Elle suppose par contre la définition d'une méthodologie d'étude afin de permettre des comparaisons entre organismes et des exploitations statistiques rapides pour simuler l'impact d'éventuelles modifications des grilles de loyer. Elle nécessite en particulier de se donner un cadre de référence commun sur les critères de solvabilité acceptables (en termes de taux d'effort et de reste à vivre).

Le Haut comité propose d'évaluer l'accessibilité du parc locatif social aux personnes défavorisées

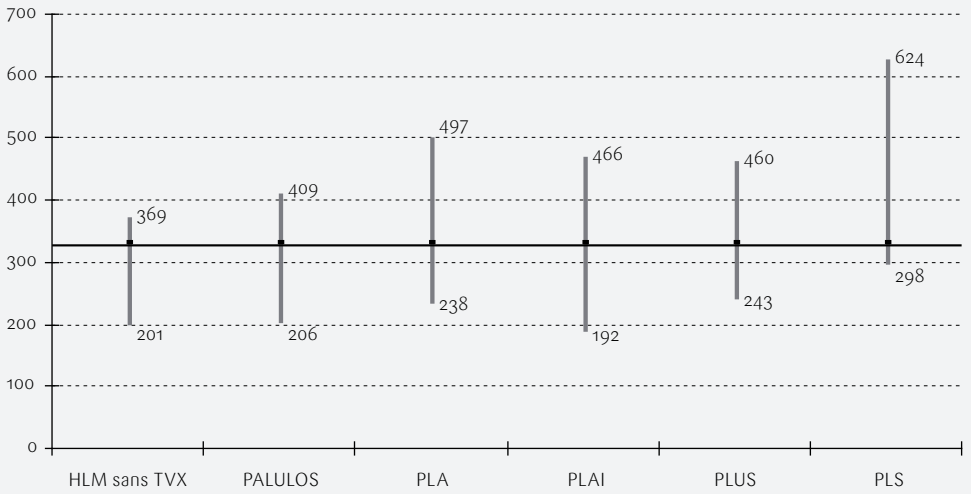
- Une évaluation de la capacité d'accueil des ménages défavorisés doit être entreprise pour chaque organisme.
- Une telle démarche serait facilitée par la construction d'outils méthodologiques communs.
- Au niveau des départements et/ou des bassins d'habitat, l'évaluation de l'offre des organismes doit être rapprochée de celle des besoins identifiés par les PDALPD.
- Une évaluation devrait être pratiquée sur toute opération nouvelle.
- Toute décision de modification de la grille de loyers doit faire l'objet d'une évaluation de son impact sur la capacité de l'organisme à répondre aux besoins des ménages défavorisés dans le respect de l'objectif de mixité sociale.
- Il conviendra de tirer les conséquences de ces évaluations sur les dispositifs de solidarité nationale nécessaires pour assurer l'adéquation de l'offre sociale aux besoins des ménages prioritaires (aides à la pierre et aides à la personne).

Annexe au chapitre 3

Les fourchettes de loyers et de charges d'un organisme de logement locatif social

Le Haut comité s'est rapproché d'un organisme de logement locatif social afin de connaître les fourchettes dans lesquelles se situent ses loyers et charges mensuels. Il s'agit d'une société anonyme intervenant sur la région Île-de-France et possédant environ 30 000 logements.

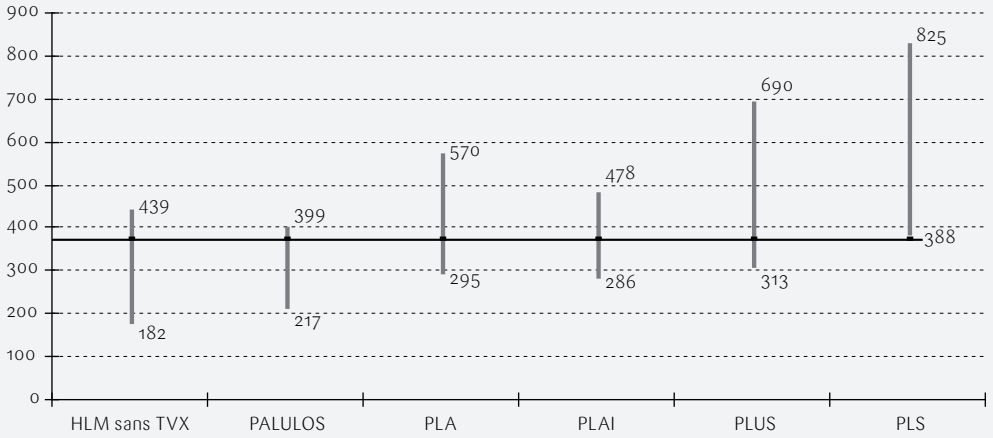
Des loyers de T2 compris entre 201 et 624 € par mois



Le trait indique le niveau maximum de loyer pris en compte en zone I (région parisienne) pour le calcul de l'APL pour deux personnes, soit 325 €.
Pour une personne seule, le plafond est de 270 €.

Les montants de charges varient entre 41 et 201€ par mois (étant entendu que les prestations qui font l'objet d'un quittancement par l'organisme diffèrent d'un programme à l'autre : elles peuvent ou non intégrer le chauffage, l'eau, etc.).

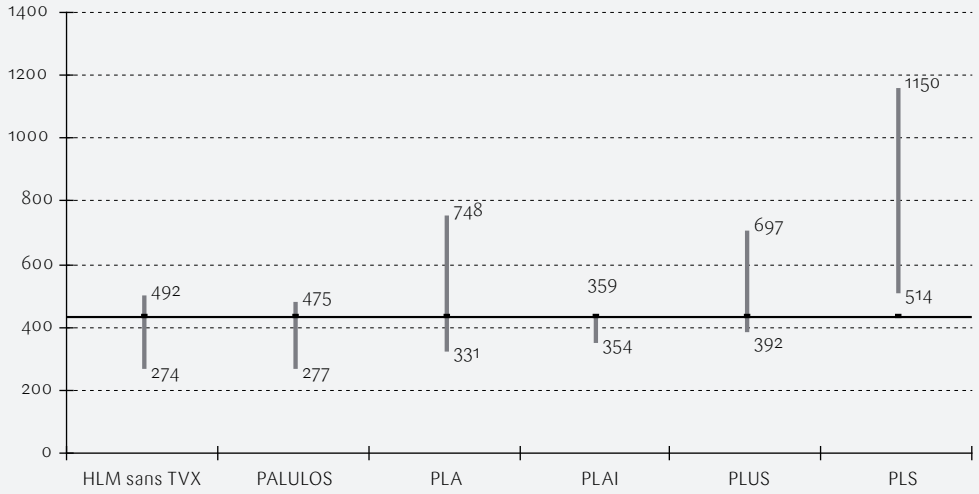
Des loyers de T3 compris entre 182 et 825 € par mois



Le trait indique le niveau maximum de loyer pris en compte pour le calcul de l'APL pour un parent isolé ou un couple avec un enfant à charge, soit 370 € en zone I.

Les montants de charges varient entre 45 et 237 € par mois.

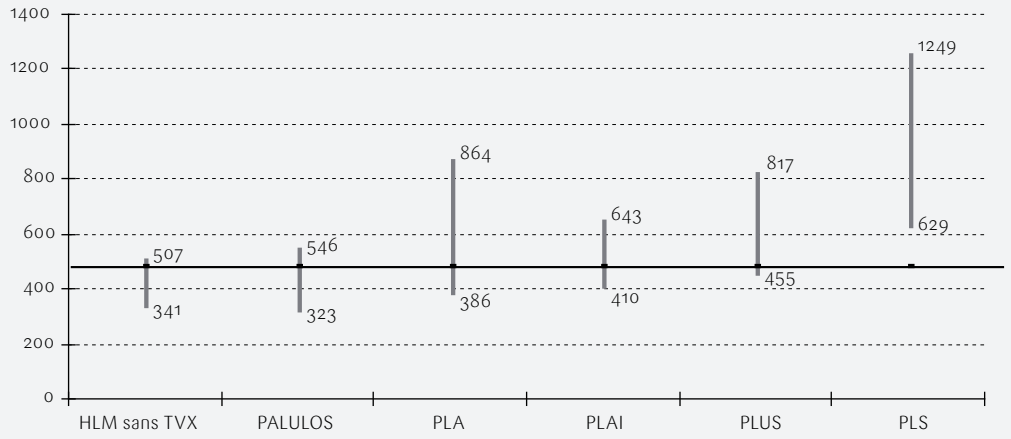
Des loyers de T4 compris entre 274 et 1150 € par mois



Le trait indique le niveau maximum de loyer pris en compte pour le calcul de l'APL pour un parent isolé ou un couple avec deux enfants à charge, soit 420 € en zone I.

Les montants de charges varient entre 57 et 289 € par mois.

Des loyers de T5 compris entre 341 et 1249 € par mois



Le trait indique le niveau maximum de loyer pris en compte pour le calcul de l'APL pour un parent isolé ou un couple avec trois enfants à charge, soit 475 € en zone I.

Les montants de charges varient entre 79 et 331 € par mois.

Conclusion

Assurer le logement des personnes défavorisées est un objectif proclamé de longue date et qui mobilise de très nombreux acteurs : Gouvernement, élus locaux, associations, professionnels du logement et de l'action sociale... Pourtant en 2002, le Haut comité dressait un constat d'échec : malgré les dispositifs mis en place pour aider les personnes défavorisées à accéder à un logement ou à s'y maintenir, un nombre croissant d'entre elles se trouvait confronté à des situations extrêmes de mal-logement. Les décisions prises par la puissance publique, au niveau national et au niveau local, étaient insuffisantes ou inadaptées.

C'est pour cette raison que le Haut comité a demandé que le droit au logement soit rendu opposable : il s'agissait de poser une obligation de résultat pour conduire la puissance publique à organiser la cohérence de son action autour du respect d'un droit reconnu comme fondamental. La loi du 5 mars 2007 est intervenue et le « DALO » se met en place mais des décisions majeures qui découlent de l'obligation de résultat restent encore à prendre.

Le Haut comité s'efforce d'éclairer ces décisions à travers ses rapports et ses avis. Il apporte ses constats de terrain et des analyses nourries de ses contacts avec l'ensemble des acteurs. Il est cependant des données chiffrées qui doivent être impérativement recueillies par l'administration et par les acteurs concernés et mises sur la table pour éviter que des décisions soient prises de façon aveugle, sans que leur impact sur la capacité à loger les personnes défavorisées ait été mesuré.

Nous l'avons souligné dans ce rapport concernant deux sujets d'actualité.

- Le budget du logement : parce qu'il est du devoir du Haut comité de dire aux plus hautes autorités de l'État que la diminution envisagée, en dehors d'un chiffrage des besoins du DALO et d'une évaluation des réorientations envisagées, a toutes les chances de conduire l'État, d'une part à ne pas être en mesure d'honorer son obligation, et d'autre part à dépenser davantage pour gérer des situations d'urgence.
- Les loyers des logements locatifs sociaux : parce que l'adéquation de leur niveau conditionne la possibilité de loger les ménages pauvres.

Sur bien d'autres domaines, une expertise doit précéder la décision.

- En matière d'urbanisme, les décisions prises dans l'élaboration des documents locaux ont un impact sur le nombre de logements qu'il sera possible de produire, mais aussi sur leur coût. Cet impact doit être évalué pour s'assurer que la production de logements sociaux, comme d'ailleurs l'accession sociale à la propriété, ne seront pas mis en cause.
- En matière de normes de construction, on assiste à un renforcement continu des exigences, pour partie à travers des textes réglementaires, et pour partie dans le cadre de démarches volontaires de certification. Tout ceci vise à améliorer la qualité des logements produits mais il reste à s'assurer de la capacité de tous à accéder à cette qualité. Faute de chiffrage de leur impact, des décisions peuvent aller à l'encontre des efforts en faveur du logement des personnes défavorisées.

Le Haut comité est là pour éclairer la décision et il continuera à le faire à partir des informations auxquelles il accède. Il demande que l'État se donne les moyens de disposer des éléments d'évaluation de l'impact de ses décisions.

Annexes

Annexe 1 - Lexique des sigles employés

CADA	Centre d'accueil des demandeurs d'asile	**PARSA**	Plan d'action renforcé en direction des personnes sans abri
CGLLS	Caisse de garantie du logement locatif social	**PDALPD**	Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées
CPH	Centre provisoire d'hébergement	**PDH**	Plan départemental de l'habitat
CREP	Constat de risque d'exposition au plomb	**PIB**	Produit intérieur brut
DALO	Droit au logement opposable	**PLAI**	Prêt locatif aidé d'intégration
DIDOL	Délégation interministérielle au développement de l'offre de logements	**PLALM**	Prêt locatif aidé à loyer minoré
ENL	(loi portant) Engagement national pour le logement	**PLATS**	Prêt locatif aidé très social
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale	**PLH**	Programme local de l'habitat
ERAP	État des risques d'accessibilité au plomb	**PLUS**	Prêt locatif à usage social
ETP	Equivalent temps plein	**PMI**	Protection maternelle infantile
FSL	Fond de solidarité logement	**PSLA**	Prêt social location-accession
FTM	Foyer de travailleurs migrants	**PST**	Programme social thématique
HALDE	Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité	**PTZ**	Prêt à taux zéro
HLM	Habitation à loyer modéré	**RMI**	Revenu minimum d'insertion
HQE	Haute qualité environnementale	**SCI**	Société civile immobilière
INPES	Institut national de prévention et d'éducation pour la santé	**SDAPL**	Section départementale d'aides publiques au logement
OPAH	Opération programmée d'amélioration de l'habitat	**SRU**	(loi relative) à la Solidarité et au renouvellement urbain
PALULOS	Prêt à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale		

Annexe 2 - Liste des membres du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées

Le président :	
Xavier EMMANUELLI	président du SAMU social de Paris, ancien ministre

Les membres :	
Jérôme BIGNON	député, conseiller régional, vice-président du conseil général de la Somme
Jean-Michel BLOCH LAINE	ancien président de l'UNIOPSS
Paul BOUCHET	conseiller d'État honoraire, ancien président d'ATD Quart Monde
Michel CARVOU	ancien délégué général de la fondation Abbé Pierre
Marie DUMAS	1re adjointe au maire de Baixas, ancienne présidente des Restos du cœur
Claude FIORI	membre du bureau national du Secours populaire français
Françoise HOSTALIER	députée, conseillère régionale du Nord – Pas-de-Calais
Guy JANVIER	conseiller général, ancien maire de Vanves, chargé de mission au ministère des Affaires sociales
Gildas de KERHALIC	notaire, ancien président de l'UNPI (Union nationale de la propriété immobilière)
Marie-Françoise LEGRAND	membre du conseil d'administration d'Emmaüs Paris, ancienne directrice du développement social par l'habitat du groupe Logement français – Coopération et famille
Nicole LEGUY	présidente de l'association « La Main tendue », ancienne directrice générale du centre d'Action sociale protestant
Paul-Louis MARTY	président du Forum européen du logement, ancien délégué général de l'Union sociale pour l'habitat
Frédéric PASCAL	membre du conseil économique et social, président du comité de la Charte, ancien président de la SCIC
Jack RALITE	sénateur, ancien ministre, ancien maire d'Aubervilliers

Le secrétaire général :	
Bernard LACHARME	

Haut comité pour le logement des personnes défavorisées
Maison de la cohésion sociale
11 rue Saint Georges - 75009 Paris
hclpd@maisoncohesionsociale.gouv.fr

www.hclpd.gouv.fr

Réalisation : MEEDDAT - SG/SPSSI/ATL2/Aïna Collin
Impression : MEEDDAT - SG/SPSSI/ATL2/Atelier de reprographie

“ Le Haut comité demande que l’État se donne les moyens de disposer des éléments d’évaluation de l’impact de ses décisions.”

Haut comité pour le logement des personnes défavorisées
Maison de la cohésion sociale
11 rue Saint Georges - 75009 Paris
mail : hclpd@maisoncohesionsociale.gouv.fr
site internet : www.hclpd.gouv.fr