

# La lettre du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées

N°4 - Juillet 2011



## L'Edito du Président

### Un devoir d'alerte

Comme toute instance de conseil auprès du Gouvernement, le Haut Comité émet des avis, rédige des rapports, formule des propositions. Pour autant, il manquerait à sa vocation, et à l'esprit qui a présidé à sa création, s'il n'exerçait pas également un devoir d'alerte quand la puissance publique s'écarte de ses obligations les plus élémentaires.

Quelle logique comptable peut justifier, alors que des personnes et même des familles sont à la rue, qu'on diminue les crédits des organismes chargés de leur porter secours ?

Quelle perversion des idées peut conduire à ne pas héberger une personne sans domicile au nom du principe qu'elle mériterait un logement, quand le logement lui reste inaccessible ?

Comment l'Etat peut-il se résoudre à être condamné pour non respect de la loi Dalo sans se donner, enfin, les moyens de son application ?

Cette lettre relaie le message du Comité de suivi Dalo qui souhaite mettre dans le débat public les propositions incontournables qu'il formule depuis quatre ans, sans être à ce jour entendu.

Elle donne la parole à Marie-Françoise Legrand, membre du Haut Comité et militante associative, qui s'exprime sur les nécessaires clarifications à apporter à la démarche de « logement d'abord ».

Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées a été créé en 1992 à la demande de l'Abbé Pierre. Placé auprès du Premier ministre, il comprend un président, 14 membres et un secrétaire général nommés par le Président de la République.

## Déclaration du comité de suivi Dalo - 6 juin 2011 -

Répondant à une forte attente de la société civile et votée sans aucune opposition, la loi du 5 mars 2007 a rendu opposable le droit au logement. Elle a désigné l'Etat comme responsable de sa mise en oeuvre.

La loi a aussi institué un Comité de suivi, chargé de remettre un rapport annuel au Président de la République, au Premier ministre et au Parlement.

Le Comité de suivi s'est acquitté de sa mission, produisant, en temps et en heure, quatre rapports. Ceux-ci mettent en évidence la très forte territorialisation des recours. Ils relèvent les avancées, que traduisent notamment les « bonnes pratiques » de la mise en oeuvre du droit, mais ils soulignent aussi la situation critique qui prévaut dans une petite vingtaine de départements. Ils témoignent de la capacité du Comité à dégager des analyses et des propositions consensuelles.

Si le Chef de l'Etat a reçu le Président du Comité en octobre 2007, les trois rapports suivants n'ont pas fait l'objet de remise officielle. Le silence des autorités, ainsi que le manque de suites données aux propositions du Comité de suivi, ont laissé s'installer le doute quant à la volonté de l'Etat de porter ses capacités de réponse à la hauteur des besoins.

En décembre 2010, le quatrième rapport rappelait qu'il n'y a ni fatalité à ce que la loi Dalo ne soit pas partout respectée, ni automaticité à ce qu'elle le soit. Son titre portait une interpellation forte : « L'Etat ne peut pas rester hors la loi ». Il l'est pourtant encore à ce jour, et l'absence de décisions fait craindre qu'il le reste durablement.

L'année 2012 sera marquée par une double échéance nationale : l'échéance politique des élections présidentielles et législatives, l'échéance spécifique, fixée par la loi Dalo, de l'extension de la possibilité de recours contentieux, dès le 1<sup>er</sup> janvier, à tous les demandeurs de logements sociaux n'ayant pas obtenu de proposition dans des délais anormalement longs.

C'est dans ce contexte que le Comité considère de sa responsabilité d'attirer l'attention sur quatre propositions qui lui paraissent incontournables pour assurer l'application du droit au logement sur l'ensemble du territoire national. Présentées dans ce document, ces propositions renvoient à quatre exigences.

- LA GOUVERNANCE
- UN PLAN D'URGENCE
- L'OBLIGATION D'HEBERGEMENT
- LES MOYENS

## Quatre propositions incontournables pour appliquer le droit au logement.

### → Organiser la **gouvernance** logement

Pour mettre la production de logements en adéquation avec les besoins, il faut :

- **en Ile de France, créer un Syndicat du logement** ; rassemblant des représentants des différentes collectivités territoriales, il serait doté du pouvoir d'arrêter les objectifs de construction de logements et de les faire appliquer.
- **sur chaque bassin d'habitat**, une organisation institutionnelle permettant,
  - les arbitrages sur les objectifs quantitatifs et qualitatifs de construction en général et de production de logements sociaux en particulier, ainsi que leur répartition territoriale ;
  - leur mise en œuvre effective, l'Etat disposant en cas de besoin d'un droit de substitution.

▪ *Parce que l'Etat est garant du droit au logement, mais que les compétences dont dépend la réponse aux besoins de logements sont partagées entre les collectivités.*

→ *Les communes arrêtent les plans d'urbanisme et délivrent les permis de construire (sauf dans les communautés urbaines ou si la commune accepte de déléguer sa compétence pour les communautés d'agglomération) ;*

→ *les intercommunalités arrêtent les programmes locaux de l'habitat ;*

→ *les départements gèrent l'action sociale et en particulier les fonds de solidarité logement ; ils co-pilotent avec l'Etat les plans d'action pour le logement des personnes défavorisées ;*

→ *les régions n'exercent pas de compétence obligatoire sur le logement, mais leurs financements sont essentiels au logement social.*

▪ *Parce que l'absence de gouvernance produit sur certains territoires une crise du logement qui touche particulièrement les plus pauvres et les plus fragiles.*

### → Mettre en œuvre un **plan d'urgence** pour reloger les ménages prioritaires dans les zones tendues

Cette proposition concerne notamment l'Ile de France, PACA, la Guyane et tout département où les prioritaires Dalo ne sont pas relogés dans les délais légaux. Il s'agit principalement de :

- créer un organisme chargé d'acquiescer chaque année 3 000 logements dans des copropriétés en Ile de France pour y reloger des ménages prioritaires (ce qui permettrait une meilleure répartition géographique des relogements).
- suspendre la vente des immeubles appartenant à l'Etat pour les affecter, au moins temporairement, au logement des prioritaires.
- envisager la réquisition d'immeubles qui sont vacants depuis un délai important.

▪ *Parce que, au 31 décembre 2010, au moins 18 700 prioritaires n'avaient pas obtenu d'offre de relogement dans le délai légal dont 16 200 en Ile de France.*

▪ *Parce que, au cours de l'année 2010, les tribunaux administratifs ont prononcé la condamnation de l'Etat pour 4000 ménages.*

### → Assurer l'**obligation d'hébergement** de toute personne en détresse.

Il s'agit d'adapter, en temps réel, les capacités d'accueil aux besoins, et en particulier de :

- mettre fin aux fermetures de structures à la fin de l'hiver ;
- poursuivre un programme d'humanisation de tous les centres qui ne respectent pas les critères de l'hébergement digne ;
- faciliter la sortie des centres d'hébergement en développant l'offre de logements adaptés.

▪ *Parce qu'il s'agit d'un devoir humanitaire.*

▪ *Parce que, dans beaucoup de départements, les personnes reconnues prioritaires au titre du Dalo pour obtenir une place d'hébergement n'obtiennent pas d'offre dans le délai légal.*

- *Parce que la loi Dalo interdit aux centres d'hébergement de remettre à la rue une personne sans lui avoir offert soit un logement, soit une place d'hébergement durable, et que pourtant, à chaque fin d'hiver, des centres ferment et des personnes sont mises dehors.*
- *Parce que des personnes continuent d'être accueillies en hôtel, ce qui coûte cher à la collectivité sans permettre un véritable travail d'insertion sociale.*

## → Réorienter les moyens de la solidarité nationale vers le logement des personnes de revenu modeste.

Conditionner les aides fiscales à des contreparties sociales permettrait de dégager les moyens nécessaires pour :

- produire des logements sociaux à un loyer abordable ;
- revaloriser la prise en compte des charges locatives dans les aides personnelles au logement ;
- aider les propriétaires privés acceptant de conventionner leurs logements ;
- doter le dispositif d'hébergement des concours nécessaires à ses missions.

- *Parce que le coût du logement n'a cessé de croître : pour les 20% les moins riches, il est passé de 32% du budget en 1992 à 48% en 2006 (chiffres nets des aides au logement).*
- *Parce que les aides budgétaires de l'Etat au financement social du logement n'ont cessé de diminuer : 8,3 milliards en 2006, 7,3 milliards en 2011.*
- *Parce que les aides fiscales au logement accordées sans contrepartie sociale représentent 12,7 milliards dans le budget 2011.*
- *Parce que la pénurie et le renchérissement du coût du logement, qui met une grande partie des ménages en difficulté, rapportent à d'autres, et qu'il est de la responsabilité de l'Etat d'assurer la solidarité.*

## Le comité de suivi Dalo :

### Son histoire :

*Institué par l'article 13 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 le comité de suivi placé auprès du ministre chargé du logement a pour mission de formuler toute proposition relative à la mise en œuvre du droit au logement opposable et de donner son avis sur toute question dont le Gouvernement le saisit.*

*Sa présidence en a été confiée au président du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées et le secrétaire général du haut comité en est le rapporteur*

### Sa composition :

Association des cités du secours catholique  
 Association des communautés urbaines de France  
 Assemblée des communautés de France  
 Association des départements de France  
 Association Force ouvrière consommateurs  
 Association des maires de France  
 Association des maires des grandes villes de France  
 Agence nationale de l'habitat  
 Association des régions de France  
 ATD Quart-monde  
 Conseil économique et social  
 Confédération générale du logement  
 Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie  
 Conseil national de l'habitat  
 Confédération nationale du logement  
 Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale  
 Fédération des comités et organismes d'aide aux chômeurs par l'emploi

Croix-Rouge française  
 Confédération syndicale des familles  
 Association Droit au logement  
 Les enfants de Don Quichotte  
 Emmaüs France  
 Fondation Abbé Pierre  
 Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement  
 Fondation de l'Armée du Salut  
 Fédération de l'entraide protestante  
 Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale  
 Fédération nationale de protection civile  
 Fédération des entreprises publiques locales  
 Fédération nationale des samus sociaux  
 Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées  
 Fédération nationale Habitat et développement  
 Collectif « Les morts de la rue »  
 Médecins du monde

Oeuvres hospitalières françaises de l'Ordre de Malte  
 Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale  
 Fédération nationale des PACT-ARIM  
 Plateforme pour un droit au logement opposable  
 Secours Catholique  
 Secours populaire français  
 Union d'économie sociale pour le logement  
 Union nationale des associations familiales  
 Union nationale des associations gestionnaires de foyers de travailleurs migrants et de résidences sociales  
 Union nationale des centres communaux d'action sociale  
 Union nationale interfédérale des oeuvres et organismes privés sanitaires et sociaux  
 Union nationale de la propriété immobilière  
 Union sociale pour l'habitat

## TRIBUNE...

### Logement d'abord, oui, mais...

La refondation de l'hébergement repose sur le principe du « logement d'abord ». Bien que les associations et l'Etat travaillent depuis de longs mois à la co-construction de cette nouvelle politique, il n'y a pas eu de discussion sur la définition d'un concept créé en 1992 aux Etats-Unis, qui prend un sens différent selon les pays européens qui l'utilisent.

*Dans la conception américaine du « **housing first** », il s'agit de logements de droit commun, choisis en diffus par des « chronic homeless » présentant des problèmes d'addiction ou de santé mentale, dans une logique de réduction des dépenses publiques. Un traitement et un accompagnement pluridisciplinaire intensifs sont proposés mais ils ne sont pas obligatoires tant qu'il n'y a pas de violences. L'évaluation est positive sur tous les plans.*

*Au Danemark, par exemple, on construit des logements « alternatifs » pour des personnes « alternatives » sur des terrains excentrés.*

*L'idée principale tient à ce que le logement serait un pré-requis de l'insertion et non pas comme nous avons tendance à le penser en France, l'aboutissement d'une démarche (dite en escalier).*

### La réduction des places d'hébergement ne peut pas être le point de départ de la démarche

La conférence européenne de consensus sur le « sans-abrisme » recommande les « approches dirigées vers le logement ». Elle souligne l'importance des démarches intégrées logement/aide sociale/accompagnement. Elle précise qu'il ne faut pas réduire l'offre d'hébergement de courte durée tant que les solutions alternatives ne sont pas en place.

En France on fait le contraire :

- On a diminué cette année l'effort de construction de logements sociaux par une baisse générale des crédits de l'Etat.
- On diminue drastiquement le nombre de chambres d'hôtel (moins 25%) gérées par le SAMU Social à Paris. On ferme un centre d'hébergement sans solution de remplacement pour les femmes qui s'y trouvent, et des centaines de personnes dorment toutes les nuits dans les rues de la capitale.
- On diminue les crédits de fonctionnement des associations spécialisées dans l'accompagnement et l'hébergement des personnes à la rue.

On veut dès maintenant transformer des places d'hébergement en logements : comment faire, dans ces conditions, pour accueillir ceux qui frappent à la porte des centres alors que la fluidité entre hébergement et le logement n'existera plus ? Il faut rappeler que le PRAHI (plan régional d'accueil, d'hébergement, et d'insertion) a établi de manière consensuelle, il y a juste un an, un besoin supplémentaire de 13 000 places d'hébergement en Ile de France

### Sortir de la confusion entre les notions de logement et d'hébergement

Il semble qu'il y ait, de façon intentionnelle ou non, confusion entre le produit physique « logement » et le statut de la personne qui l'occupe. On veut faire passer pour du logement Solibail, qui constitue un bon outil en tant qu'hébergement mais dont la durée d'occupation est précaire et ne peut dépasser 18 mois... Quel est l'avantage pour les ménages par rapport aux solutions d'hébergement en diffus déjà pratiquées largement par les associations ? On voit bien en revanche l'intérêt à court terme pour les finances publiques car l'accompagnement financé n'est pas l'accompagnement global d'un hébergement classique et ne tient pas compte des besoins de certains ménages plus vulnérables.

L'insertion d'une personne ou d'un ménage passe par la **citoyenneté** qui se traduit notamment par son statut dans son logement (locataire ou propriétaire) et les liens qu'il tisse avec son environnement dans la durée. Le titre « d'occupant à titre onéreux » pour 18 mois, figurant dans la convention d'occupation de SOLIBAIL, ne répond pas à cette conception!

### Les pré-requis du « logement d'abord »

➤ Appliquer le principe du « logement d'abord » nécessite de convaincre les partenaires, bailleurs sociaux principalement, élus, et peut-être même certains travailleurs sociaux, qu'il n'est pas besoin de période probatoire pour habiter un logement autonome. Remettre en cause la notion de ménage « prêt à habiter », qui a fait l'objet d'un travail soutenu entre les associations et les bailleurs sociaux, est une petite révolution.

➤ Appliquer le principe du « logement d'abord » nécessite de mobiliser effectivement des logements pour tous ceux qui sont aptes à y accéder, qu'il s'agisse des milliers de ménages reconnus prioritaires par les commissions de médiation DALO ou de ceux qui demeurent dans des centres d'hébergement sans autre raison que le manque de logements : il ne s'agit là que de la stricte application de la loi.

➤ Enfin, pour ceux qui présentent des problématiques plus complexes, la conception française du « logement d'abord » devra faire l'objet d'une clarification entre les partenaires, en vue d'aboutir à des objectifs partagés. Passer par une phase expérimentale paraît indispensable afin de dégager les conditions et les moyens à mettre en place pour que l'insertion des ménages soit réussie. Mais, de grâce, ne commençons pas par supprimer des places d'hébergement dans les régions qui manquent de tout, logements et hébergements ! Construisons des logements à des loyers accessibles là où la demande est notoirement insatisfaite

En résumé, « logement d'abord », oui, mais... **de vrais logements avec un statut d'occupation pérenne, des moyens de solvabilisation et un accompagnement adapté à chaque situation.** Ces conditions doivent être réunies pour éviter des déracinements qui mettraient en cause les chances d'insertion.

**Marie-Françoise LEGRAND**

*membre du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées*

## En bref...

### Les Etats généraux du logement s'adressent aux partis politiques

En mai 2010, les principaux acteurs du logement, réunis dans les « Etats généraux du logement », avaient rendu publiques 15 propositions pour renouveler la politique du logement. Le 8 juin dernier, ils ont invité les représentants des principaux partis politiques à en débattre.

### Une maison commune pour « les acteurs du logement d'insertion »

La FAPIL, le mouvement PACT et l'UNAF0 ont décidé de se rapprocher pour développer des initiatives communes en faveur du développement d'une offre diversifiée de logements répondant aux besoins de personnes en difficulté. Ils ont présenté cette démarche le 9 juin, au cours d'une première journée de réflexion commune.

### Le processus de territorialisation de l'offre de logements en Ile de France s'engage.

Le 16 juin, le Comité régional de l'habitat d'Ile de France a adopté un projet qui décline par grand territoire l'objectif de construction de 70 000 logements par an. Ce projet est maintenant soumis à l'avis des communes et intercommunalités compétentes en matière de PLH (programme local de l'habitat).

### La Fondation Abbé Pierre publie son « palmarès 2011 » de l'application de la loi SRU

Le bilan dressé par la Fondation le 16 juin fait ressortir que, parmi les communes soumises à l'obligation, seule une sur deux a respecté son objectif de rattrapage de la construction de logements sociaux. La Fondation appelle l'Etat à renforcer la loi et à user des moyens dont il dispose pour la faire respecter.

### Le président d'Habitat et Humanisme écrit aux parlementaires

Dans le cadre de l'examen du collectif budgétaire, et contrairement à la position du Gouvernement, le Parlement a limité à 2,5 millions les dons ouvrant droit à un avantage fiscal qui peuvent être reçus par une PME solidaire. Cette mesure restreint la capacité d'associations telles qu'Habitat et Humanisme à produire des logements d'insertion. Bernard DEVERT a exprimé sa déception auprès des membres de la Commission mixte paritaire : « Quatre cent mille enfants, plusieurs millions de personnes sont victimes du mal-logement, quand ils ne sont pas condamnés à la rue. Au moment de votre vote de rigueur, j'ai bien peur que vous n'ayez pas pensé à celle qui est la leur ».

*La lettre du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées est une publication du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées*

*Responsable de la publication et rédacteur : Bernard LACHARME*

### La composition du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées

#### Le Président :

**Xavier EMMANUELLI** - président du SAMU social de Paris, ancien ministre

#### Les membres :

**Dominique BALMARY** - président délégué de l'UNIOSS, conseiller d'Etat honoraire

**Paul BOUCHET** - conseiller d'Etat honoraire, ancien président d'ATD Quart Monde

**Bernard DEVERT** - président-fondateur de l'association Habitat et Humanisme

**Claude FIORI** - membre de la Mission de France, membre du Secours Populaire Français

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

**Françoise HOSTALIER** - députée du Nord, conseillère régionale du Nord-Pas de Calais, présidente de Action Droit de l'homme, ancienne ministre

**Marie Françoise LEGRAND** - membre du conseil d'administration de l'association Emmaüs, vice-présidente de Paris Habitat

**Paul Louis MARTY** - président du forum européen du logement, ancien délégué général de l'Union sociale pour l'habitat (Union HLM)

**Stéfania PARIGI** - directrice générale du GIP Samusocial de Paris

**Frédéric PASCAL** - membre du Conseil économique et social, ancien président de la SCIC

**Philippe PELLETIER** - avocat, ancien président de l'ANAH

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

**Patrick DOUTRELIGNE** - délégué général de la Fondation Abbé Pierre

#### Le secrétaire général :

**Bernard LACHARME**