

DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE : LE TEMPS DE LA DÉCISION ?

**12^e Rapport du haut comité pour le logement des personnes défavorisées
décembre 2006**

Composition du rapport

1^{ère} partie : **5**

le temps de la décision ?

2^e partie : **15**

rapport au Premier Ministre sur l'expérimentation
locale du droit au logement opposable

Courriers adressés au ministre **61**

1^{ère} partie :

le temps de la décision ?

Ce rapport, le 12^e du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, intervient à une étape importante de la vie démocratique de notre pays.

Une mandature présidentielle et une mandature législative vont s'achever dans quelques mois. D'ici là, l'action gouvernementale se poursuit et des décisions importantes continuent d'être prises. Mais parallèlement et dans tous les domaines de l'action publique, l'heure est déjà aux bilans, aux projets, aux débats, et aux engagements.

A cause, hélas, des conditions dramatiques vécues par une partie des personnes les plus défavorisées, mais aussi à cause des difficultés quotidiennes rencontrées par un grand nombre de personnes de condition modeste, le logement est l'un des thèmes qui s'invite dans la campagne électorale. Chargé de conseiller le Président de la République et le Gouvernement, le Haut Comité n'a pas à prendre part aux débats de cette campagne. Il ne lui est cependant pas interdit d'espérer que les travaux qu'il a menés au cours des dernières années contribueront à ce que la problématique du droit au logement y soit posée, et qu'elle le soit d'une façon qui rende possible des engagements à hauteur des besoins de logement de nos concitoyens, de tous nos concitoyens.

La situation d'aujourd'hui est marquée par un désarroi partagé.

Désarroi de la famille qui se voit priée d'attendre plusieurs années l'attribution d'un logement qui permettra d'élever les enfants sans que l'extrême exiguité les empêche de faire leur travail scolaire, sans que l'humidité et les peintures au plomb compromette leur santé. Désarroi de celui qui choisit de dormir dans la rue plutôt que de solliciter une place dans un centre d'hébergement qu'il faudra quitter au petit matin, et qui de toutes façons fermera à la fin de l'hiver. Désarroi de ceux qui, prenant acte de leur rejet de la ville et du logement, se résignent à vivre toute l'année dans un camping...

Désarroi aussi de tous ceux qui s'efforcent de les aider. Le travailleur social qui voit grossir la demande d'accompagnement de ménages qui n'ont parfois pas d'autre besoin que le logement. Comment gérer leur incompréhension lorsque, malgré tous leurs efforts et les démarches accomplies, ils restent « en panne » dans un centre d'hébergement. Qu'il soit salarié de l'administration ou d'une association, le travailleur social est pour les personnes en difficulté un représentant de la société, et il en assume les dysfonctionnements et l'incapacité à apporter les réponses aux besoins les plus urgents.

Désarroi des élus locaux, à la fois interpellés par les demandes de logement de leurs administrés et confrontés aux réactions hostiles des riverains face à un projet de construction de logements sociaux. Chacun d'entre eux éprouve un sentiment d'impuissance face à des besoins qui dépassent les limites géographiques de son territoire et font appel à des compétences qui, pour partie, lui échappent. Désarroi aussi d'une administration d'Etat qui se demande comment atteindre les objectifs gouvernementaux et comment faire appliquer une législation et une réglementation en permanence enrichies, mais aussi sans cesse complexifiées.

Désarroi enfin du citoyen qui voit les sans-abris de plus en plus nombreux dans les rues et qui hésite entre sympathie et peur, entre compassion et rejet. Quel paradoxe en effet que chaque année les pouvoirs publics se félicitent d'ouvrir davantage d'abris d'urgence et de places d'hébergement alors que l'idéal serait de pouvoir simplement ne plus avoir besoin de toutes ces structures qui accompagnent la misère.

Sommes nous collectivement impuissants à résoudre le drame humain du mal-logement ?

Sommes-nous impuissants à mettre en œuvre un droit élémentaire, vital, et pour cela reconnu comme fondamental par le législateur : le droit à un logement décent et indépendant. Sommes-nous de même, impuissants à combattre la ségrégation urbaine et ses

effets ? Un certain nombre de communes, souvent celles qui sont le plus éloignées de l'objectif, continuent de ne pas respecter l'obligation de produire des logements sociaux pour atteindre le seuil de 20% de logements sociaux fixé par la loi SRU, votée en 2000. Les chiffres publiés à l'automne 2006 par l'observatoire des ZUS enregistrent malheureusement, malgré la politique volontariste engagée par l'Etat et les élus les plus directement concernés, un creusement des écarts entre les quartiers classés en ZUS et le reste des agglomérations dans des domaines tels que l'emploi ou la réussite scolaire. Sommes-nous impuissants à mettre en œuvre les valeurs fondamentales de la République : l'égalité, la fraternité ? La crise que nous vivons est aussi une crise du vivre-ensemble. C'est notre modèle de société qui est en cause, à travers sa capacité à faire place aux nouvelles générations, à permettre la bonne intégration des immigrés, à assurer la cohésion sociale et l'égalité des chances.

Notre propos n'est certes pas de brosser un tableau négatif ou pessimiste de la situation que nous vivons. Chaque année plusieurs centaines de milliers de ménages défavorisés accèdent à un logement digne ou sont mis en mesure de s'y maintenir grâce aux aides des différents dispositifs qui ont été institués. Il se réalise chaque jour de véritables miracles pour insérer ou réinsérer des personnes que l'on aurait pu croire définitivement exclues de la vie sociale. Les efforts conjugués des pouvoirs publics, des professionnels du social, de la santé et du logement, l'implication et le bénévolat associatif produisent des effets considérables. Mais il nous faut porter un regard lucide sur les limites rencontrées : l'exclusion du logement continue de toucher un nombre très important de nos concitoyens. Nous ne pouvons pas accepter de voir que malgré tous les efforts accomplis, les résultats restent aussi loin du compte, que tant de nos concitoyens vivent des conditions de logement indignes. Nous ne pouvons pas accepter de voir la résignation s'installer, comme si le droit au logement était un objectif inatteignable.

Le Haut Comité le réaffirme avec force : réaliser le droit au logement en France est tout autant possible qu'indispensable.

S'il est en effet un domaine où la puissance publique dispose des outils nécessaires pour agir, c'est celui du logement. C'est elle qui, à travers l'urbanisme et les règles d'occupation du sol, décide du nombre et de la localisation des logements qui pourront être construits. C'est elle qui en fixe les caractéristiques minimales, d'ailleurs de plus en plus exigeantes, et donc plus coûteuses. Si elle ne fixe pas les prix des terrains, du moins dispose-t-elle des moyens de réguler les marchés : la fiscalité, le droit de préemption, l'expropriation... La puissance publique s'est par ailleurs dotée depuis longtemps d'outils pour intervenir en faveur des personnes dont les ressources sont trop faibles pour se loger dans le cadre du marché : c'est la vocation du secteur Hlm, et le logement privé peut aussi y contribuer dans le cadre de conventions et grâce aux aides personnelles au logement.

Face aux discours de résignation, il convient parfois de rappeler des choses simples. La France est un pays riche : entre la création du Haut Comité en décembre 1992 et aujourd'hui, la richesse de notre pays s'est accrue de 30%¹. La France n'a pas connu de catastrophe ou de destruction majeure. Rien ne justifie que nous en soyons aujourd'hui à ce constat d'échec.

Celui-ci n'est pas dû à un relâchement de l'action législative. Depuis 2002, cinq lois et ordonnances ont été consacrées exclusivement à la question de l'habitat :

- la loi « urbanisme et habitat » (2003),
- la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (2003),
- l'ordonnance relative au logement et à la construction (2005),
- l'ordonnance relative à la lutte contre l'habitat insalubre et dangereux (2005),
- la loi « engagement national pour le logement » (2006).

¹ Evolution du PIB en volume entre 1992 et 2006 source INSEE.

Deux autres grandes lois consacrent un chapitre important au logement :

- la loi « libertés et responsabilités locales » (2004),
- la loi de programmation pour la cohésion sociale (2005).

Ceci représente au total près de 400 articles de loi. Le Haut Comité ne conteste pas leur bien-fondé : chacune de ces lois contient des mesures utiles. Il sait aussi que les effets des politiques de logement ne peuvent pas être immédiats. Mais il reste une question de fond à traiter pour que toutes les mesures adoptées produisent leur pleine efficacité : celle de l'organisation de la responsabilité.

On ne peut combattre efficacement l'exclusion du logement qu'en prenant en compte les processus qui la produisent, et qui appellent à l'action conjointe de l'Etat et des collectivités territoriales.

Dans notre 11^e rapport, nous avons mis en évidence les trois processus qui produisent l'exclusion du logement. Ils ne sont pas nouveaux mais leurs évolutions doivent être prises en compte par la puissance publique.

- Il y a un processus d'exclusion par la pauvreté et la vulnérabilité. Il renvoie à l'effort que doit consentir l'Etat pour compenser les évolutions de la pauvreté et assurer la solidarité nationale. Il concerne également l'action des collectivités territoriales car il ne peut être combattu sans articuler action sociale, action sanitaire et politique de l'habitat.
- Il y a un processus d'exclusion par les marchés du logement. Ceux-ci ont connu des évolutions fortes au cours des dernières années, provoquant le rejet d'un nombre croissant de ménages, et augmentant la pression sur un secteur du logement social par ailleurs insuffisant. L'Etat est impliqué lorsqu'il mène une politique fiscale, mais les collectivités territoriales sont également en cause car les marchés sont directement liés aux politiques menées en matière d'urbanisme et d'action foncière.

- Enfin le troisième processus d'exclusion est celui de la ségrégation spatiale, qui produit le rejet des plus pauvres vers les mêmes quartiers, mais aussi – on l'oublie souvent comme si cela n'était pas l'autre face du même problème – la concentration de ménages favorisés dans d'autres quartiers. Ce processus renvoie à la nécessité de faire appliquer la loi par toutes les communes et de conduire des politiques locales de l'habitat à un niveau suffisamment pertinent pour assurer l'articulation entre le droit au logement et la recherche d'une plus grande mixité sociale.

Aucun de ces processus n'est hors d'atteinte des politiques publiques. La volonté de lutter contre l'exclusion du logement est affirmée par le Gouvernement et par la plupart des élus locaux. Les outils existent. Alors pourquoi n'y arrive-t-on pas ?

L'une des causes majeures de cet échec tient sans doute à la superposition des niveaux de la puissance publique. Si celle-ci en effet, prise dans sa globalité, dispose de tous les outils pour assurer le droit au logement, ni l'Etat, ni aucune des collectivités territoriales n'est en mesure de le faire seul. Or l'organisation politico-administrative française comporte 4 niveaux de collectivités territoriales parmi lesquelles 36 000 communes. On peut y voir une richesse, mais l'éclatement des responsabilités est aussi une source de complexité dans la mise en oeuvre du droit au logement. Celui-ci est donc reconnu au citoyen sans que la responsabilité en soit assumée, ni par l'Etat, ni par une collectivité territoriale identifiée.

Ensuite parce que le droit au logement n'est aujourd'hui défini que comme un objectif de l'action publique, et qu'en tant que tel il est exposé à la concurrence d'autres objectifs. Au niveau national, les arbitrages budgétaires ont affecté le pouvoir solvabilisateur des aides à la personne. Au niveau local, les élus ont à prendre en compte les attentes des ménages déjà logés, parfois contradictoires avec la satisfaction, urgente, des besoins de ceux qui ne le sont pas encore.

On ne pourra assurer le droit au logement qu'en passant de l'affirmation politique à la pleine reconnaissance juridique.

C'est en raison des obstacles structurels rencontrés dans sa mise en œuvre que le Haut Comité préconise depuis 4 ans de rendre le droit au logement opposable. L'opposabilité ne signifie rien d'autre que de donner au mot droit sa pleine signification juridique.

- Si le droit au logement est reconnu au citoyen, alors celui-ci doit pouvoir en obtenir l'application en s'adressant à une autorité responsable et, en dernier ressort, à un juge.
- Il faut donc désigner l'autorité auprès de qui le citoyen pourra s'adresser.
- Il faut également définir la façon dont la responsabilité s'organise, en amont, entre cette autorité placée en première ligne et les autres niveaux de la puissance publique.

Cette logique de l'opposabilité est aujourd'hui nécessaire pour loger les personnes les plus défavorisées, mais son impact va bien au-delà de ces seules populations : elle enclenchera la mise en œuvre de politiques locales et nationales cohérentes, bâties autour de la réalité des besoins de logement de l'ensemble de la population.

Le Premier Ministre a entendu notre argumentation. Il a annoncé, le 12 mai 2006, sa décision d'ouvrir à des collectivités territoriales volontaires la possibilité d'expérimenter le droit au logement opposable et il a demandé à Xavier EMMANUELLI, Président du Haut Comité, de mener une mission de concertation avec les associations d'élus locaux et les autres partenaires afin de définir les conditions et le cahier des charges de cette expérimentation. C'est cette mission qui a constitué, cette année, l'essentiel des travaux du Haut Comité, et c'est pourquoi le rapport au Premier Ministre fait suite à ce texte.

La mission confiée par le Premier Ministre a permis d'ouvrir le dialogue avec les élus locaux sur le droit au logement opposable.

Cette étape était nécessaire car l'organisation de la responsabilité publique ne peut pas se bâtir sans concertation préalable avec ceux qui, au plus près des citoyens, représentent la puissance publique et sont confrontés à l'expression de leurs attentes. Il était nécessaire que chacun fasse part de ses constats, des obstacles auxquels il est confronté, mais aussi accepte d'aborder la question avec un minimum de recul, conscient que le droit au logement ne peut être appliqué qu'en dépassant les logiques trop locales et les conflits d'intérêts qui peuvent apparaître entre les différentes collectivités.

Les élus locaux ne nous ont pas caché leurs craintes, bien sûr. Mais ils ont également exprimé un réel intérêt pour la démarche que le Haut Comité propose d'engager. Le logement est devenu la question principale abordée par leurs administrés au cours de leurs permanences. Ils vivent au quotidien cette impuissance que nous avons évoquée. Ils perçoivent le rejet des institutions qu'elle nourrit parmi les citoyens qui en sont les victimes.

Bien sûr chacun se retranche derrière l'insuffisance des moyens apportés par l'Etat et l'égoïsme des collectivités voisines. Bien sûr chacun souhaiterait que l'obligation de résultat soit supportée par d'autres que sa propre collectivité. Mais tous sont bien conscients que les solutions ne seront trouvées qu'à travers une responsabilité publique organisée dans laquelle chacun devra prendre sa part.

Les élus locaux nous disent, et le Haut Comité le dit avec eux : il faut un engagement fort de l'Etat.

Faute d'un tel engagement, les collectivités qui accueillent les plus pauvres seront condamnées à le faire encore davantage, et à en supporter le coût. Les élus nous disent que le droit au logement ne peut être rendu opposable que

partout, et non uniquement chez des collectivités volontaires. Comment se porter volontaire pour assumer une obligation à laquelle ses voisins échapperaient ? Nous disons avec eux que ce n'est pas le droit au logement opposable qui peut être expérimenté, mais ses modalités de mise en œuvre. Ainsi posée, l'expérimentation est une voie pertinente pour construire l'opposabilité en prenant en compte les réalités locales et la diversité du territoire français.

Ils nous disent la nécessité de politiques territoriales de l'habitat et leur attachement aux compétences qu'ils détiennent, tout en constatant la complexité de notre organisation politique territoriale et en reconnaissant qu'aujourd'hui, les défaillances d'une collectivité suffisent à tenir en échec la mobilisation des autres. D'où l'appel à l'Etat arbitre, garant du droit.

Le Haut Comité a proposé un schéma pragmatique, qui tient compte de l'organisation politique actuelle de la France et qui l'organise de façon à garantir la cohérence et la responsabilité.

Nous nous sommes efforcés de prendre en compte les attentes des élus locaux dans les propositions remises au Premier Ministre. Nous avons pris en considération la diversité du territoire, et en particulier la spécificité de l'agglomération francilienne. D'autres schémas sont probablement possibles, différents niveaux d'implication respective de l'Etat et des collectivités territoriales dans la conduite des politiques peuvent être défendus. Il nous semble en tous cas que le droit au logement ne peut pas être atteint sans que l'on ait organisé et articulé entre elles une politique nationale et des politiques territoriales de l'habitat. C'est d'ailleurs dans ce sens que sont allées la plupart des mesures adoptées au cours des dernières années par le Parlement, en particulier l'ouverture aux intercommunalités et départements volontaires de la possibilité de gérer les aides à la pierre de l'Etat dans le cadre d'une convention de délégation. Le Haut Comité, dans ses propositions, n'a rien remis en cause des outils existants, il a simplement proposé d'en garantir l'utilisation effective et pertinente en y ajoutant la responsabilité.

Les propositions remises au Premier Ministre et publiées ci-après sont désormais publiques. De même que sont publics les rapports publiés sur ce sujet depuis 2002, et notamment celui de décembre 2005, dans lequel le Haut Comité proposait déjà une stratégie pour rendre le droit au logement opposable. De même qu'est public depuis janvier 2004 le rapport « Accès au logement, droits et réalités » adopté par le Conseil Economique et Social. Ce rapport affirme très clairement qu'il revient désormais au Parlement de se saisir de cette question.

Sans doute le débat avec les élus locaux et les principaux acteurs sur les modalités de mise en œuvre de l'opposabilité mérite-t-il d'être poursuivi et enrichi car tout n'a pas été dit sur la façon dont se réalisera l'opposabilité. Mais avant toute poursuite des travaux d'application et de faisabilité effective, il faut un préalable indispensable : l'annonce politique, dans le sens noble du terme, que le droit au logement sera rendu opposable dans un calendrier donné.

Le temps est venu de la décision.

A ceux qui pensent qu'il faut d'abord construire des logements et qu'ensuite seulement il faudra mettre en place le processus d'opposabilité, nous répondons « Etes vous convaincus que, sans l'aiguillon, sans le moteur de l'opposabilité, il se construira suffisamment de logements en France, de logements bon marché, de logements adaptés dans leur typologie, leur répartition géographique, pour rendre possible le droit au logement pour tous ? Pensez-vous que les décisions nécessaires ont toutes été prises, ou qu'elles le seront ? Si vous le pensez, alors pourquoi avoir peur de l'opposabilité qui ne fera que dire le droit et le rendre effectif. » Pour sa part le Haut Comité considère que les conditions de la mise en œuvre du droit au logement ne sont pas et ne seront pas réunies tant que l'opposabilité n'aura pas été inscrite dans la loi, c'est à dire tant que l'on n'aura pas dit quand, et auprès de qui, le citoyen disposera de voies de recours. De plus le Haut Comité pense que c'est justement l'opposabilité qui produira l'accélération de la construction des logements sociaux nécessaires. C'est bien l'affirmation du droit à



l'école pour tous qui a obligé les communes à construire des écoles. Certains disent que c'est trop ambitieux et que l'opposabilité devrait être limitée au droit à l'hébergement... Bien sûr il faut de l'hébergement pour répondre à l'urgence et les besoins ne sont pas tous satisfaits aujourd'hui, mais ils le seront d'autant moins que l'on fera de l'hébergement un cul de sac, un sous-logement pour exclus. Ce n'est d'ailleurs pas l'intérêt des finances publiques car l'hébergement social coûte plus cher que le logement. La mission qui a été confiée au Haut Comité est de faire des propositions pour le logement des défavorisés. Même si l'étape de l'hébergement est parfois nécessaire, le logement est le but à atteindre : il constitue la réponse digne. Garantir à tous le droit au logement est possible, c'est un objectif largement à notre portée. D'autres que nous le font et nous nous sommes référés, dans le 11^e rapport, à l'exemple des Ecossais qui ont inscrit dans la loi la généralisation du droit au logement opposable pour la fin de l'année 2012.

Bien sûr une telle démarche n'est pas, et ne peut pas être facile. Elle doit composer avec la complexité de nos institutions. Elle suppose que l'Etat se donne les moyens d'assurer la solidarité nationale, d'arbitrer ce qui doit l'être, et aussi d'accompagner les élus locaux et les collectivités territoriales dans la mise en œuvre du droit, au plus près des citoyens. Cette démarche nécessaire pour aller vers le droit au logement opposable est cependant possible. C'est ce que le Haut Comité, à travers les travaux conduits ces dernières années, s'est attaché à démontrer. Et c'est ce qu'il a pu vérifier en 2006, dans le cadre de la mission de concertation menée à la demande du Premier Ministre.

2^e partie :

**rapport au Premier Ministre sur
l'expérimentation locale du droit au
logement opposable**

sommaire du rapport au Premier ministre

I	Présentation de la mission	19
	1-1) La mission confiée par le Premier Ministre	19
	1-2) Le droit au logement opposable	19
	1-3) Le contexte législatif	20
2	La concertation menée par le Haut Comité	21
	2-1) La démarche suivie par le Haut Comité	21
	2-2) Les principaux enseignements de la concertation	22
	2-2-1 Sur les voies de recours et la place de l'expérimentation locale	22
	2-2-2 Sur le rôle de l'Etat	23
	2-2-3 Sur l'organisation locale de la responsabilité	24
	2-2-4 Sur les outils	26
3	Les préconisations du Haut Comité	27
	3-1) Clarification des définitions	27
	3-2) Deux conditions préalables à l'expérimentation	28
	3-3) Les modalités d'organisation de la responsabilité	29
	3-3-1 Les principes d'articulation des responsabilités dans la mise en œuvre du droit au logement	29
	3-3-2 Les schémas proposés pour la Province	30
	3-3-3 Le schéma proposé pour l'Île-de-France	31
	3-4) L'exercice de la responsabilité	32
	3-4-1 L'organisation du partenariat et le recours de l'autorité de première ligne	32
	3-4-2 La demande d'aide et le recours du citoyen	32
	3-5) Le contenu de l'expérimentation locale.	33

3-6) Autres mesures proposées par le Haut Comité	34
3-6-1 S'appuyer sur les « bonnes pratiques » locales	34
3-6-2 Permettre la mobilisation du parc locatif privé	35
3-7) Calendrier proposé	35
Conclusion	37
Annexes du rapport au Premier Ministre	39
Annexe 1 - La lettre de mission du Premier Ministre	41
Annexe 2 - Les participants aux réunions de concertation	43
Annexe 3 - Les entretiens conduits par le Conseil Général des Ponts et Chaussées	45
Annexe 4 - Les membres du Haut Comité	47
Annexe 5 - Les prérogatives d'autorité	49
Annexe 6 - Le schéma de principe de l'articulation des responsabilités	53
Annexe 7 - Le cahier des charges de l'expérimentation	55
Annexe 8 - Les sigles utilisés	57

Présentation de la mission

I-1) La mission confiée par le Premier Ministre

Le Premier Ministre a annoncé le 12 mai 2006, devant le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), sa décision d'ouvrir aux collectivités territoriales volontaires la possibilité d'expérimenter la mise en œuvre locale du droit au logement opposable.

Par lettre du 14 juin, il a confié au Président du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées une mission consistant :

- à 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,
- puis à définir, avec ces associations et les autres partenaires, le cahier des charges auquel devront satisfaire les collectivités territoriales candidates à cette démarche.

(Cf. lettre de mission en annexe n°1).

Cette commande marque l'intérêt porté par le Premier Ministre à la proposition d'un droit au logement opposable, que le Haut Comité avance depuis 4 ans et pour lequel, dans son 11e rapport remis au Président de la République en décembre 2005, il a proposé une stratégie.

I-2) Le droit au logement opposable

Rendre le droit au logement opposable signifie garantir sa mise en œuvre effective en ouvrant des voies de recours au citoyen. Si le Haut Comité, rejoint par des institutions telles que le Conseil Economique et Social, préconise cette mesure, c'est parce qu'elle est à la fois légitime et nécessaire.

L'opposabilité est légitime

Se loger est un besoin vital, et l'exclusion du logement en entraîne beaucoup d'autres, qu'il s'agisse de l'accès aux soins, de la possibilité de mener une vie familiale, d'accéder à l'emploi, etc.. C'est pourquoi le droit au logement est reconnu par la France comme un droit fondamental : il a été mentionné dans la loi pour la première fois en 1982¹ et a été maintes fois réaffirmé depuis, en particulier par la loi du 31 mai 1990 pour le droit au logement. Par décision du 19 janvier 1995, le Conseil Constitutionnel l'a reconnu comme un objectif à valeur constitutionnelle. Enfin il figure dans des traités internationaux ratifiés par la France, tels que le Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels de 1966.

Le droit au logement n'est d'ailleurs que la contrepartie indispensable des restrictions imposées par la puissance publique à la liberté d'habiter et de construire. Qu'il s'agisse de l'Etat ou des collectivités locales en effet, la puissance publique fixe des règles qui restreignent la possibilité de produire du logement et en affectent le prix : urbanisme, normes de construction et d'habitabilité, réglementation d'hygiène, prescriptions architecturales, protection de l'environnement, fiscalité... Ces règles

¹ « Le droit à l'habitat est fondamental » -- loi Quilliot

ne sont acceptables qu'accompagnées des mesures permettant à tous d'accéder au logement de qualité dont elles définissent l'exigence.

L'opposabilité est devenue nécessaire

Le Haut Comité constate que le logement des plus défavorisés, malgré les dispositifs spécifiques dont il fait l'objet, se heurte à des obstacles structurels. Ceux-ci n'affectent pas seulement les ménages les plus pauvres : ils se traduisent par une grande difficulté à faire se rejoindre l'offre et la demande de logement, et par l'échec de la mixité sociale.

Le droit au logement est certes proclamé, mais il est défini comme un simple objectif, ce qui le laisse soumis à la concurrence d'autres objectifs des politiques nationales et locales. Parce que sa mise en œuvre fait appel à des compétences réparties entre tous les niveaux de la puissance publique, il est en outre dépendant de l'heureuse convergence de l'action de tous. Force est de constater que la convergence n'est pas au rendez-vous, et que l'objectif n'est pas atteint.

C'est pourquoi l'établissement de l'opposabilité du droit est devenue nécessaire. Seule l'organisation de la responsabilité publique autour d'un droit au logement rendu contraignant permettra au citoyen en difficulté d'obtenir sa mise en œuvre effective.

I-3) Le contexte législatif

La mission s'inscrit dans le contexte d'une activité législative récente qui comporte des évolutions importantes pour le pilotage des politiques du logement :

- La loi organique n° 2003-704 du 1er août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales a prévu que celle-ci puissent déroger, à titre expérimental et dans le cadre d'une loi l'autorisant, aux limites de leurs compétences.
- La loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a engagé un programme national pluriannuel.
- La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a notamment décentralisé les fonds de solidarité logement (FSL) aux départements et ouvert la possibilité d'une délégation des aides à la pierre aux établissements de coopération intercommunale (EPCI) et aux départements.
- La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a fixé des objectifs et des engagements renforcés en matière de production de logements sociaux et d'hébergement.
- L'ordonnance n° 2005-1566 du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux a clarifié et accru l'efficacité des différentes procédures.
- La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a renforcé les outils dont disposent les pouvoirs publics pour répondre aux besoins de logement.

Cet apport législatif nouveau a naturellement été pris en compte dans la réflexion conduite par le Haut Comité au titre de la présente mission

La concertation menée par le Haut Comité

2-1) La démarche suivie par le Haut Comité

Le Haut Comité s'est mis en rapport avec l'ensemble des associations d'élus locaux ainsi qu'avec les principaux réseaux d'acteurs concernés par la question du droit au logement.

Il leur a adressé au début du mois de juillet une note de questionnement portant sur les trois conditions à réunir pour mettre en œuvre le droit opposable :

- 1° L'organisation politique de la responsabilité.
Quelle autorité politique doit assumer la responsabilité locale vis à vis du citoyen ? Comment l'Etat doit-il assumer son rôle de garant ?...
- 2° Comment doter l'autorité responsable du droit au logement de la maîtrise des outils nécessaires.
Comment faire en sorte que la dispersion des compétences ne fasse pas obstacle à la responsabilité des collectivités qui s'engageront dans le cadre de l'expérimentation ? Comment mobiliser le parc locatif privé ? Quels outils de connaissance de l'offre et de la demande ?..
- 3° L'organisation des voies de recours.
Quelles étapes pour la mise en place de l'opposabilité ? Quelles sont les voies de recours qui seront ouvertes aux citoyens ? Quels critères de lien territorial seront appliqués aux demandeurs ? Comment seront répartis les ménages n'entrant pas dans ces critères ? Comment traiter les ménages qui créent eux-mêmes leur situation de mal-logés ?..

Ce questionnement a été abordé au cours de 4 réunions de concertation organisées par le Haut Comité :

- le 5 septembre : réunion de concertation nationale avec les associations d'élus locaux ;
- le 8 septembre : réunion de concertation nationale avec les réseaux représentant les autres partenaires ;
- le 13 septembre : réunion de concertation spécifique à l'Île de France, avec les associations d'élus et les autres partenaires ;
- le 4 octobre : réunion de concertation nationale de synthèse, avec les associations d'élus et les autres partenaires.

(Cf. en annexe 2, la liste des organismes ayant participé aux réunions de concertation..)

Le Haut Comité a bénéficié du concours d'une équipe de 3 membres du Conseil Général des Ponts et Chaussées (CGPC) qui ont conduit des entretiens avec un certain nombre d'élus (dont 3 anciens ministres du logement), de fonctionnaires et d'acteurs particulièrement impliqués sur la question du logement. L'équipe du CGPC a rendu compte de ces entretiens devant le Haut Comité lors de ses réunions des 19 septembre et 11 octobre.

(Cf. en annexe 3, la liste des entretiens conduits par le CGPC).

Le Président et le Secrétaire Général du Haut Comité ont présenté à M. Jean-Louis BORLOO, le 3 octobre, un point d'étape de la mission.

2-2) Les principaux enseignements de la concertation

2-2-1 Sur les voies de recours et la place de l'expérimentation locale

La mise en place de l'opposabilité sur une partie seulement du territoire national n'est ni possible, ni souhaitée.

Si l'idée qu'il faille rendre le droit au logement opposable est de plus en plus largement admise par les élus locaux, accepter volontairement d'en assumer la responsabilité est un choix difficile.

Le recours à une expérimentation constitue un plus dans la mesure où il leur permettrait de disposer de moyens et de prérogatives renforcées. Cependant, quelles que soient les contreparties qui pourraient être proposées par l'Etat, il est peu probable que l'on trouve des collectivités volontaires si les obligations qui découlent de l'opposabilité ne sont pas assumées sur l'ensemble du territoire national. Les élus considèrent en effet que, même avec des règles bien établies concernant l'exigence d'un lien territorial entre le demandeur et la collectivité, le fait que le droit au logement ne soit rendu opposable qu'à l'intérieur du périmètre de leurs collectivités aurait un effet d'attraction sur les populations en difficulté des territoires voisins. Les élus les plus engagés dans la conduite de politiques de l'habitat performantes et la production de logements sociaux constatent déjà que le manque d'implication de leurs collègues les pénalise. Ils redoutent une opposabilité « à la carte » qu'ils seraient seuls à porter.

De leur côté les associations d'insertion sont attachées à ce que le droit au logement reste le même pour tous et que sa mise en œuvre progresse rapidement sur l'ensemble du territoire national.

Enfin, au niveau juridique, une telle différenciation dans la mise en œuvre d'un droit fondamental paraîtrait difficilement envisageable.

L'opposabilité ne doit pas restreindre la définition du droit au logement mais elle nécessite une inscription dans le temps.

La définition en vigueur du droit au logement est issue de la loi Besson du 31 mai 1990. Elle renvoie à un logement décent et indépendant, et définit les publics bénéficiaires du droit au logement de façon ouverte, sans les enfermer dans des catégories se référant à tel ou tel critère.

Les associations expriment leur ferme attachement à ce que l'opposabilité n'entraîne pas la réduction du droit au logement en un « droit à l'hébergement », ni une révision à la baisse des exigences de décence.

De leur côté les élus tiennent à ce que le droit au logement n'oppose pas les besoins des plus défavorisés aux besoins des autres catégories de ménages qui rencontrent des difficultés de logement.

Ces conceptions rejoignent l'analyse du Haut Comité, qui considère que l'opposabilité ne doit pas restreindre la définition du droit au logement, lequel est reconnu comme un droit fondamental et non un droit catégoriel.

Compte tenu cependant, de l'importance de la population concernée par un droit ainsi défini, évaluée à environ 3 millions de personnes, il en résulte que la mise en place de l'opposabilité ne peut pas être immédiate. C'est pourquoi il pourrait être utile de définir des obligations de résultats intermédiaires qui permettraient de garantir l'avancée vers le droit opposable pour tous. C'est ainsi que procède actuellement le Gouvernement Ecossais, qui ouvre progressivement les voies de recours en complétant régulièrement la liste des publics considérés comme prioritaires. Cependant la définition de publics prioritaires apparaît difficile à réaliser en France à l'échelle nationale, compte-tenu de la faiblesse des éléments de connaissance qualitative et quantitative de l'exclusion du logement.

2-2-2 Sur le rôle de l'Etat

Elus et partenaires expriment un fort appel à l'Etat

Tout en étant très attachés à l'exercice des compétences qui leur ont été accordées par les différentes lois de décentralisation, les élus locaux considèrent que l'Etat a une responsabilité majeure sur la question du logement. Leurs fortes attentes à son égard rejoignent celles des associations et de l'ensemble des acteurs.

Tous se réfèrent à un Etat garant du droit au logement. Derrière cette notion jusqu'ici assez théorique, mais appelée à prendre une signification juridique dans le cadre de l'opposabilité, se placent des attentes précises dans trois domaines.

➤ Appel à un Etat solidaire

Les collectivités territoriales craignent de voir l'Etat se désengager en leur renvoyant les responsabilités. Elles constatent que les opérations de production de logements sociaux nécessitent de leur part une contribution de plus en plus importante. Elles relèvent que l'insuffisance de revalorisation des aides à la personne met en difficulté les ménages et les conduit à solliciter davantage les aides locales.

Or il y a des inégalités de richesse très marquées entre collectivités locales, en zone urbaine comme en zone rurale. Les communes dont les contribuables sont les moins riches sont également celles dont la population a le plus besoin de l'aide publique pour se loger. La définition et la conduite de politiques locales de l'habitat à la hauteur des besoins nécessitera des efforts budgétaires que beaucoup de collectivités ne sont pas en mesure de faire.

C'est pourquoi la solidarité entre les citoyens et entre les territoires doit être assurée par l'Etat. Les élus locaux attendent des engagements forts dans ce domaine. Dès lors qu'ils assumeraient la responsabilité vis à vis du citoyen, ils estiment devoir avoir la possibilité de se retourner vers l'Etat si celui-ci était défaillant dans sa propre responsabilité à l'égard de la solidarité nationale.

➤ Appel à un Etat fort, faisant usage de ses prérogatives.

Les politiques de l'habitat menées au niveau local reposent aujourd'hui sur le consensus : consensus entre les communes membres d'un EPCI autour du programme local de l'habitat (PLH), consensus entre l'Etat et le département sur le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). Elles nécessitent en outre la convergence des objectifs de ces différents plans.

Pendant le consensus a ses limites. Le droit au logement exige que des arbitrages puissent être rendus. A défaut, l'autorité assumant la responsabilité vis à vis du citoyen risquerait de se trouver empêchée d'agir du fait que les autres niveaux de la puissance publique mèneraient des politiques contradictoires, ou failliraient à leurs engagements.

Or l'Etat est seul en capacité d'imposer les arbitrages nécessaires et de les faire appliquer. Même s'il a largement délégué les compétences, il dispose de prérogatives qui lui permettent d'agir. Il peut notamment :

- désigner un organisme HLM pour construire les logements sociaux nécessaires en cas de carence d'une commune à mettre en œuvre l'obligation issue de l'article 55 de la loi SRU² (les 20% de logements locatifs sociaux) ;
- demander à un EPCI de re-délibérer sur son PLH ;
- déférer au tribunal administratif des documents d'urbanisme qui ne prendraient pas correctement en compte les besoins en logement ;
- décider d'une opération d'intérêt national, ou d'un projet d'intérêt général ;
- désigner à un organisme HLM un ménage à loger, suite à l'examen de sa situation en commission de médiation ; en cas de non coopération de l'organisme, l'Etat peut aller jusqu'à nommer un délégué chargé de procéder aux attributions de logements ;
- refuser un PDALPD dont les objectifs lui paraîtraient insuffisants.

Cf. annexe n° 5 « Les prérogatives d'autorité »

² loi « Solidarité et renouvellement urbain » du 13 décembre 2000.

Les élus locaux reconnaissent la nécessité pour l'Etat de disposer de tels outils et l'opportunité de les utiliser lorsque cela apparaît indispensable pour faire prévaloir la solidarité entre les différentes collectivités. Pour un maire confronté à des riverains contestant la création de logements sociaux, il peut être confortable de se retrancher derrière l'intervention de l'Etat.

Cependant il faut constater qu'aujourd'hui, l'Etat n'utilise guère ses prérogatives. Le représentant de l'Etat ne se sent pas toujours en position d'aller au conflit avec les élus locaux.

➤ **Appel à un Etat animateur, s'impliquant dans la mise en œuvre des lois.**

L'intervention de l'Etat passe de plus en plus par les textes, avec des lois toujours plus nombreuses et plus denses, et des règlements d'application qui ne le sont pas moins. Pour autant l'Etat ne se met pas toujours en situation de s'assurer de la bonne mise en œuvre des dispositifs par ceux qui sont censés les appliquer, y compris lorsqu'il s'agit de ses propres services.

Qu'il s'agisse des collectivités territoriales ou des autres acteurs, les partenaires de l'Etat souhaiteraient que celui-ci ne limite pas son intervention à la définition des règles, mais qu'il exerce une mission d'animation.

La mise en œuvre de l'opposabilité entraînera en effet un besoin de gouvernance, tant au niveau national qu'au niveau local, pour développer la connaissance des besoins et de l'offre disponible, s'assurer de leur prise en compte dans les politiques, et suivre leur mise en œuvre. Que l'Etat assume seul la responsabilité du droit au logement ou que, comme souhaité dans la démarche d'expérimentation locale, il s'appuie sur les collectivités territoriales, il aura besoin d'apprendre à exercer un rôle d'animateur.

2-2-3 Sur l'organisation locale de la responsabilité

La politique de l'habitat doit être territorialisée

La politique du logement a incontestablement une dimension nationale, en raison notamment de la solidarité à laquelle elle fait appel. Cependant :

- les besoins de logement sont territorialisés ;
- les marchés de l'habitat sont territorialisés ;
- la réponse aux besoins de logement s'inscrit dans des politiques urbaines ;
- le traitement du logement des ménages en difficulté nécessite une articulation avec d'autres politiques territorialisées telles que l'action sociale, la santé, l'insertion par l'activité économique, etc..

Il est donc nécessaire d'articuler la politique nationale avec des politiques locales, et de laisser à ces dernières les marges de manœuvre dont elles ont besoin. Les élus locaux relèvent que certaines interventions de la politique nationale affectent les marchés locaux (fiscalité de l'investissement locatif) ou la capacité de réponse au besoin de logements locatifs sociaux (vente HLM, accords de patrimoine...).

la territorialisation de la politique de l'habitat signifie à la fois :

- la gestion au niveau territorial de ce qui affecte la régulation des marchés et l'organisation de la réponse aux besoins d'hébergement, de logement, et d'accompagnement social et médico-social du logement ;
- que chaque collectivité disposant d'outils ou de prérogatives les exerce dans un cadre de cohérence territoriale.

L'organisation de la responsabilité doit prendre en compte la diversité des territoires

- **Les EPCI exerçant la compétence habitat se positionnent sur un pilotage territorial des politiques locales de l'habitat qui les conduit à envisager la responsabilité sous conditions.**

Les EPCI qui se sont engagés dans les politiques de l'habitat affirment la pertinence de leur territoire. Ils constatent cependant les limites que rencontre leur action :

- la nécessité du consensus parmi les communes membres,
- l'attachement des communes à leurs prérogatives (urbanisme, attributions des logements sociaux...),
- le coût des politiques à mener,
- l'insuffisance des marges de manœuvre laissées par l'Etat dans le cadre de la délégation des aides à la pierre.

C'est pourquoi, si la revendication du rôle de pilote des politiques locales conduit ces groupements à envisager d'assumer la responsabilité du droit opposable, ils demandent que celle-ci soit liée à des engagements de l'Etat et un renforcement de leur compétence. L'expérimentation locale pourrait en fournir le cadre.

- **Sur les territoires non couverts par des EPCI, ou couverts par des EPCI qui ne se sont pas dotés des compétences habitat, le département est la seule collectivité « en situation » pour le droit au logement.**

Même d'une certaine taille, les communes ne correspondent pas à un territoire adapté pour gérer la mise en adéquation de l'offre et de la demande de logement. Etablir la responsabilité du droit au logement à leur niveau entraînerait l'adoption de règles de lien territorial extrêmement restrictives pour le citoyen, et conforterait les phénomènes de ségrégation spatiale. Cette inadéquation du territoire communal a conduit le législateur à positionner les PLH au niveau intercommunal et à ne pas autoriser la délégation des aides à la pierre aux communes.

Pour assurer cependant le développement de politiques territorialisées là où les EPCI ne sont pas en situation de le faire, il a ouvert la possibilité d'une délégation aux départements, lesquels assumaient déjà depuis 1990 la co-responsabilité des PDALPD. Au mois de juin 2006, 20 départements avaient signé une convention de délégation sur les aides à la pierre.

Dans la loi du 13 juillet 2006, le législateur a poursuivi dans cette même logique en décidant la création, dans chaque département, d'un plan départemental pour l'habitat. Les départements apparaissent donc, surtout sur les territoires ruraux, comme la collectivité territoriale la plus « en situation » pour exercer un pilotage local et, partant, assumer la responsabilité du droit au logement.

Dans le contexte de la prise en charge de nouvelles responsabilités induites par la loi du 13 août 2004, les élus des départements manifestent cependant une grande prudence sur ce sujet, préoccupés des charges nouvelles que pourrait entraîner l'opposabilité.

- **En Ile de France, il y a consensus sur la nécessité d'un traitement spécifique, et débat sur ce qu'il doit être.**

Les élus locaux sont tous partagés entre, d'une part, la revendication d'être « maîtres chez eux » et de protéger les intérêts du territoire sur lequel ils sont élus, et, d'autre part, le constat que les besoins en dépassent les frontières et nécessitent une politique définie à un niveau territorial supérieur.

Cette contradiction est exacerbée en Ile de France où la réalité de l'agglomération déborde non seulement les limites administratives des communes, mais également celles des EPCI et des départements, pour ne s'inscrire qu'à l'intérieur du cadre de la région.

La nécessité d'une politique définie au niveau régional est reconnue. Cependant l'échec du SDRIF à atteindre ses objectifs témoigne de la nécessité de faire porter cette politique par une autorité disposant de prérogatives. Le logement n'est pas le seul domaine où le besoin d'une politique arbitrée au niveau régional s'impose : le parallèle avec les transports peut être fait et l'idée de créer pour le logement une instance du type du « syndicat des transports d'Ile de France » s'est exprimée au cours de la concertation.

2-2-4 Sur les outils

Pour l'essentiel, les outils d'aide existent, mais leurs moyens sont souvent insuffisants et il reste des lacunes pour la mobilisation du parc privé.

La « boîte à outils » de l'aide au logement n'a cessé de se diversifier depuis la loi Besson, et la loi du 13 juillet 2006 vient à nouveau de l'enrichir. Se pose cependant la question des moyens qui leur sont affectés. Les partenaires relèvent en particulier des insuffisances sur :

- les aides personnelles, dont les barèmes n'ont pas suivi l'évolution des loyers au cours des dernières années,
- les aides à la pierre : les opérations HLM demandent un apport important des collectivités territoriales,
- l'accompagnement social : l'accueil de certains ménages en difficulté par des propriétaires privés ou sociaux nécessite la mise en place d'un accompagnement dont la durée doit pouvoir s'adapter à l'évolution de la situation.

Il reste en outre des lacunes concernant les outils de la mobilisation du parc privé, sans lequel le droit au logement pourra difficilement être atteint dans un délai raisonnable et dans le respect de l'objectif de mixité sociale. Le nombre de logements privés conventionnés au niveau social ou très social est faible. L'ensemble des acteurs s'accordent à dire que l'apport d'une garantie aux propriétaires privés sera déterminant pour les convaincre d'entrer dans des règles de conventionnement avec l'ANAH³ ou avec une collectivité. Avec le soutien du Gouvernement, un dispositif de garantie mutualisé des risques locatifs est en cours d'élaboration entre les partenaires sociaux et les assureurs. Il reste à faire en sorte qu'il soit universel, c'est-à-dire ouvert pour tout locataire, sans aucune sélection. Il convient également de permettre que, dans le cadre contractuel et dans le respect du choix final du propriétaire, des logements privés puissent être attribués à des ménages proposés par l'autorité responsable du droit au logement. Actuellement la réglementation prévoit de telles dispositions pour les logements très sociaux mais pas pour les autres logements conventionnés⁴.

3 Agence nationale de l'habitat.

4 Cf. le décret n° 2006-1200 et les conventions-type annexées.

Les outils de pilotage sont à compléter

Le pilotage des politiques de l'habitat, compte-tenu des derniers apports de la loi ENL⁵, ne manque pas de documents de programmation :

- les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), spécifiques aux outils du logement des personnes défavorisées, et qui doivent comporter un recensement des besoins et des objectifs au niveau du territoire des EPCI,
- les schémas de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (SAHI), arrêtés par l'Etat et qui fixent, à l'échelle départementale, les objectifs concernant la réponse aux besoins d'hébergement.
- les programmes locaux de l'habitat (PLH), qui sont désormais obligatoires pour les EPCI dotés de la compétence habitat,
- les plans départementaux de l'habitat (PDH), qui doivent être adoptés dans chaque département en prenant en compte les PLH existants.

Cependant les PLH ne couvrent pas tout le territoire et les PDH, dont la création vient d'être décidée par la loi, sont à réaliser. Il convient aussi de noter les lacunes qualitatives de certains documents.

L'identification des besoins en particulier, qui devrait être le socle sur lequel s'appuie la programmation, est trop souvent lacunaire. Des moyens existent pourtant : l'ANAH a mis à la disposition des collectivités un atlas utilisant des données provenant de l'INSEE et des administrations ; la demande HLM fait l'objet d'un enregistrement départemental unique qui, s'il était conçu en ce sens, pourrait constituer une mine d'information couvrant une grande partie des personnes concernées par le droit au logement⁶.

Il existe pourtant au plan local de très bonnes pratiques. Elles se construisent malheureusement dans le désordre et sans consolidation nationale.

Les partenaires de l'Etat et des collectivités demandent à être associés à ce développement des outils de pilotage.

5 Loi « Engagement national pour le logement » du 13 juillet 2006.

6 Cf. le rapport IGA/CGPC de juin 2006 sur le dispositif d'enregistrement départemental unique des demandes de logements sociaux.

3-1) Clarification des définitions

«Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation.

Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir et pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques. »

(art.1er, loi « Besson » du 31 mai 1990)

L'opposabilité doit garantir au citoyen la mise en œuvre effective de son droit au logement par l'ouverture de voies de recours. Elle n'ajoute ni ne retranche rien au contenu du droit tel qu'il a été défini par la loi Besson :

- Les publics concernés ne sont pas définis a priori de façon restrictive, mais ils doivent être en mesure, dès lors qu'ils font recours, de justifier qu'ils ne sont pas en situation de se loger sans l'aide de la collectivité.
- Le droit porte sur un logement décent, ce qui renvoie à une définition réglementaire (décret du 30 janvier 2002).
- Le droit porte sur un logement indépendant. La notion d'indépendance distingue le logement de l'hébergement. Elle suppose l'application des conditions de droit commun en matière de maintien dans les lieux.

Si l'opposabilité du droit au logement tel que répondant à la définition de la loi Besson en matière de public et de qualité de logement constitue l'aboutissement de la

démarche, celle-ci peut cependant comporter des étapes intermédiaires, parmi lesquelles la garantie effective d'une offre d'hébergement digne à toute personne en situation d'urgence.

L'aide de la collectivité peut prendre différentes voies. Elle peut notamment s'appuyer sur :

- la mobilisation du parc locatif social
- la mobilisation, dans le cadre du conventionnement, de logements locatifs privés,
- l'aide à l'amélioration du logement
- l'aide au maintien dans les lieux.

Plus largement, la mise en œuvre du droit au logement fait appel à tous les outils des politiques de l'habitat car le logement des défavorisés s'inscrit dans une offre globale.

Rendre le droit au logement opposable consiste à mettre le citoyen en situation de s'adresser à une autorité responsable et à lui ouvrir des voies de recours. Le Haut Comité considère que ceci doit s'appliquer au droit tel qu'il a été défini par l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 1990.

3-2) Deux conditions préalables à l'expérimentation

Le Haut Comité a identifié deux conditions qui constituent des préalables pour que l'expérimentation locale du droit au logement opposable par des collectivités territoriales volontaires soit possible.

1°) Mettre en œuvre l'opposabilité sur tout le territoire national

Le Haut Comité considère que l'expérimentation locale du droit au logement opposable par des collectivités volontaires ne peut pas constituer une étape préalable à sa généralisation. Elle doit accompagner un processus de construction du droit opposable portant sur l'ensemble du territoire national. Trois raisons majeures l'imposent :

- Le droit doit rester le même pour tous les citoyens.
- L'urgence la plus grande n'est pas forcément sur des territoires où les collectivités territoriales sont prêtes à s'engager dans l'expérimentation locale.
- Il n'y aura pas de collectivités volontaires pour assumer une responsabilité qui ne le serait pas sur les territoires voisins.

Ce n'est pas l'opposabilité qui peut faire l'objet d'une expérimentation locale, mais les modalités de sa mise en œuvre. L'annonce du calendrier de mise en place du droit au logement opposable doit donc précéder l'appel à candidature pour l'expérimentation.

1^{ère} condition – 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 donné⁷.

2°) L'Etat doit s'engager

L'Etat doit à la fois assurer les collectivités territoriales qui entrent dans la démarche d'expérimentation de son soutien et faire en sorte que le droit puisse également être rendu opposable partout, y compris là où il n'y a pas de collectivité expérimentatrice. Ceci suppose des engagements forts sur trois domaines :

▪ Les moyens financiers de la solidarité nationale.

Une loi de programmation pourrait traduire cet effort de solidarité en complétant les engagements de la loi de programmation pour la cohésion sociale dans les domaines suivants :

- aides à la personne : améliorer la prise en compte des charges locatives et indexer les barèmes sur l'évolution des loyers ;
- aides à la pierre : permettre des loyers de sortie HLM plus faibles pour garantir la cohérence avec les barèmes d'aides à la personne ; limiter l'effort demandé aux collectivités locales ; accroître les moyens de la lutte contre l'habitat indigne ;
- ingénierie : soutenir les collectivités locales volontaires dans la construction des outils de pilotage.

▪ L'exercice effectif des prérogatives de l'Etat.

Le droit au logement nécessite que l'Etat s'engage à mettre en œuvre les outils d'autorité dont il dispose pour :

- se substituer aux collectivités défaillantes dans l'exercice de leurs obligations,
- exercer directement la responsabilité vis-à-vis des citoyens là où les conditions de sa délégation à une collectivité territoriale ne sont pas remplies.

S'il s'avérait nécessaire, un renforcement des prérogatives de l'Etat pourrait être examiné dans le cadre de la loi qui établira l'opposabilité du droit au logement

▪ L'animation du processus.

L'Etat doit se doter d'outils de pilotage pour accompagner les collectivités délégataires et ses propres services.

- Mise en place d'un comité national chargé du suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable et de l'expérimentation ; ce comité devra pouvoir s'appuyer

⁷ Le Haut Comité fait une proposition de calendrier au ch. 3-6

sur le développement des outils de connaissance et de suivi au niveau national.

- Création d'une équipe nationale d'animation, chargée d'apporter son soutien à l'administration déconcentrée et aux partenaires.
- Désignation, dans chaque département, d'un préfet ou d'un sous-préfet chargé de piloter l'intervention des différentes administrations concernées (DDE, DDASS, préfecture).

2^e condition – L'Etat, 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.

Le Haut Comité propose que les engagements financiers fassent l'objet, après évaluation des besoins, d'une loi de programmation.

Pour mettre l'Etat 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 Etat.

3-3) Les modalités d'organisation de la responsabilité

L'opposabilité suppose de clarifier les obligations que le droit au logement entraîne pour chaque niveau de la puissance publique. Les propositions du Haut Comité prennent en compte la répartition actuelle des compétences et la diversité des territoires.

3-3-1 Les principes d'articulation des responsabilités dans la mise en œuvre du droit au logement

La mise en œuvre du droit au logement fait appel à des compétences qui sont réparties entre les différents niveaux de la puissance publique. Rendre le droit au logement opposable nécessite donc d'articuler ces responsabilités de façon à ce que le citoyen puisse disposer de voies de recours auprès d'une autorité disposant des moyens nécessaires.

Elle ne signifie pas que cette autorité va exercer seule toutes les compétences, ni qu'elle sera seule à assumer une responsabilité, mais qu'elle sera en mesure de mobiliser, autant que de besoin, le concours des autres collectivités concernées.

Enfin l'action de la puissance publique ne peut être efficace que si elle s'appuie sur des opérateurs, publics et privés, pour construire les réponses adaptées au besoin du citoyen.

(Cf. annexe n°6, schéma de principe de l'articulation des responsabilités).

a – La responsabilité de 1^{ère} ligne.

Le citoyen en difficulté d'accès ou de maintien dans le logement doit pouvoir se tourner vers une autorité politique clairement identifiée.

Cette autorité assume l'obligation de résultat sur la mise en œuvre du droit au logement. Sa responsabilité, parce qu'elle s'exerce vis-à-vis du citoyen, est dite « de première ligne ».

Il paraît cohérent de lier la responsabilité de 1^{ère} ligne au pilotage de politiques locales de l'habitat et c'est pourquoi le Haut Comité préconise, chaque fois que possible, qu'elle soit assumée par une collectivité territoriale. La démarche d'expérimentation locale doit permettre de doter ces autorités de 1^{ère} ligne de compétences accrues.

Cependant la responsabilité doit être assumée sur tout le territoire et c'est pourquoi le Haut Comité préconise que, lorsque les conditions de sa prise en charge par une collectivité territoriale ne sont pas réunies, elle soit assumée par l'Etat.

b – La responsabilité de 2^{nde} ligne.

Toute autorité politique disposant de compétences qui ont un impact sur la capacité à répondre aux besoins en logement de la population a en contrepartie l'obligation de les exercer de façon à concourir à la mise en œuvre du droit au logement. Il s'agit d'une obligation de moyens, dont le contenu doit être défini dans les documents de programmation⁸.

Cette responsabilité ne s'exerce pas directement vers le citoyen, mais vers l'autorité responsable de 1^{ère} ligne. C'est pourquoi elle est dite « de seconde ligne ».

Sont responsables en 2^{nde} ligne, lorsqu'elles ne sont pas en 1^{ère} ligne, les autorités suivantes :

- l'Etat,
- la Région Ile de France (au titre du SDRIF),
- les départements,
- les EPCI exerçant la compétence habitat,
- les communes.

c – La garantie de l'Etat

L'Etat garantit l'exercice des responsabilités de première et seconde ligne. Il le fait à travers l'ouverture de voies juridictionnelles de recours et, le cas échéant, en exerçant ses propres prérogatives lorsque celles-ci lui permettent de contraindre une autorité défaillante ou de s'y substituer.

Le Haut Comité propose de distinguer la responsabilité de 1^{ère} ligne, qui doit être exercée vis-à-vis du citoyen par une autorité et une seule, et la responsabilité de 2^{nde} ligne, qui incombe à toute autorité détenant des compétences ayant un impact sur la capacité de répondre aux besoins de logement. L'Etat doit garantir l'exercice de ces responsabilités.

3-3-2 Les schémas proposés pour la Province

Le pilotage des politiques locales de l'habitat a une vocation naturelle à être assuré par des collectivités territoriales. Celles-ci disposent pour cela de compétences majeures, qui ont été encore renforcées par les récentes dispositions législatives, notamment la loi du 13 août 2004.

Du point de vue territorial, c'est la notion de bassin d'habitat qui a le plus de sens. Les autorités les plus proches de ce niveau sont les EPCI et il paraît donc souhaitable de leur confier prioritairement la responsabilité de première ligne du droit au logement.

Cependant les EPCI ne couvrent pas encore tout le territoire et certains d'entre eux, qui n'ont pas pris la compétence habitat, ne sont pas prêts à assumer la responsabilité. C'est cette situation qui a conduit le Gouvernement, en matière d'aides à la pierre, à ouvrir la possibilité de délégation à la fois aux EPCI et aux départements. Le Haut Comité propose donc de suivre la même logique, ce qui conduit tout logiquement à lier l'exercice de la responsabilité de 1^{ère} ligne à la délégation des aides à la pierre.

⁸ PLH, PDH, SDRIF, PDALPD, SAHI, voir 3-4-1.

Lorsqu'aucune de ces collectivités ne la revendique cependant, la responsabilité de 1^{ère} ligne doit être assumée par l'Etat.

Hors Ile-de-France, le Haut Comité propose que la responsabilité de 1^{ère} ligne soit exercée, dans le cadre de l'expérimentation, par les EPCI ou départements délégataires des aides à la pierre. A défaut, elle devra être exercée par l'Etat.

3-3-3 Le schéma proposé pour l'Ile-de-France

En Ile de France, le niveau régional est un niveau de pilotage incontournable pour une politique de l'habitat qui soit en mesure de réaliser l'adéquation entre les besoins et l'offre et de promouvoir la mixité sociale.

Compte-tenu de la nécessité d'associer l'ensemble des collectivités territoriales à cette politique, il paraît souhaitable, à l'instar de ce qui a été fait en matière de transports, de constituer un « syndicat du logement d'Ile de France » (SLIF). Ce syndicat aurait pour fonction :

- d'organiser la concertation de toutes les collectivités et groupements de collectivités d'Ile de France dans l'élaboration des objectifs logement du schéma directeur (intégrant la dimension hébergement) ;
- d'assurer le suivi de la mise en œuvre de ces objectifs ;
- d'assumer la responsabilité de première ligne

Dans le cadre de l'expérimentation et comme les autres collectivités expérimentatrices, le SLIF pourrait disposer de prérogatives détenues par l'Etat, y compris en matière d'aides à la pierre. Il pourrait également bénéficier d'une délégation de la Région sur la gestion de ses propres aides.

Il est également souhaitable que des politiques locales de l'habitat puissent se développer à l'intérieur de l'Ile de France, à un niveau plus proche du citoyen, dès lors qu'elles seront articulées avec la politique régionale. C'est pourquoi le SLIF pourra passer convention avec la Ville de

Paris et les EPCI, si ceux-ci le souhaitent, pour :

- leur déléguer la gestion des aides à la pierre,
- leur déléguer une partie des prérogatives d'Etat en matière d'attribution des logements locatifs sociaux,
- en contrepartie, leur déléguer la responsabilité de 1^{ère} ligne, dans des limites à définir contractuellement.

Le Haut Comité propose de créer un syndicat du logement d'Ile 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.

3-4) L'exercice de la responsabilité

Le recours juridictionnel n'a pas vocation à constituer le mode de gestion ordinaire des rapports entre le citoyen et la puissance publique, ni entre les différents niveaux de la puissance publique, mais de garantir l'effectivité du droit. Tout doit donc être fait, en amont, pour organiser le dialogue et rechercher l'accord amiable.

3-4-1 L'organisation du partenariat et le recours de l'autorité de première ligne

Organisation du partenariat et outils de gouvernance partagée

Le cadre de référence du partenariat entre l'autorité responsable de 1^{ère} ligne, les autres collectivités et l'ensemble des acteurs impliqués doit être donné par les documents de programmation. Ceux-ci sont de trois niveaux, dont la cohérence doit être assurée :

- sur les politiques de l'habitat, il s'agit pour l'Île de France, du Schéma directeur et de sa déclinaison dans les PLH et PDH, pour la province, des PLH lorsqu'ils existent, du PDH à défaut.
- sur les outils spécifiques au logement des personnes défavorisées : il s'agit du PDALPD, lequel doit comporter une identification des besoins et des objectifs territorialisés
- sur l'hébergement, il s'agit du SAHI.

La clarification des responsabilités respectives des différents niveaux d'autorité publique suppose que ces documents :

- soient effectivement établis en fonction de l'évaluation des besoins,
- contiennent un calendrier de mise en œuvre.

L'ensemble des collectivités et des partenaires concernés doivent être associés, tant à l'élaboration de ces documents qu'au suivi de leur mise en œuvre. Celui-ci suppose en particulier la création d'outils locaux partagés

en matière d'observation de l'offre et de la demande de logement et d'hébergement.

Recours de l'autorité de 1^{ère} ligne

Il faut distinguer le temps de l'élaboration des réponses aux besoins de logement et le temps de leur mobilisation.

C'est pourquoi l'autorité responsable de 1^{ère} ligne ne doit pas attendre l'ouverture des voies de recours du citoyen pour se retourner vers les autorités de 2nde ligne, lorsque leurs obligations concernent la production de logements. En cas d'échec des démarches amiables, et sans exclure d'éventuels recours juridictionnels, la voie la plus rapide pour une autorité responsable de 1^{ère} ligne souhaitant obtenir le respect de leurs obligations par les autorités de 2nde ligne sera l'appel à l'Etat, charge à lui de faire usage de ses prérogatives pour faire appliquer, ou appliquer par substitution, les obligations.

L'autorité responsable de 1^{ère} ligne doit s'efforcer d'associer l'ensemble des collectivités publiques, ainsi que les différents acteurs concernés, à l'élaboration et au suivi de la politique qu'elle anime. En cas d'échec du partenariat, elle pourra faire appel à l'intervention de l'Etat.

3-4-2 La demande d'aide et le recours du citoyen

En amont du recours juridictionnel, l'opposabilité suppose de faciliter l'expression de la demande et le recours amiable.

- Identifier des lieux de réception des demandes d'aide. Avant d'entrer dans une démarche de recours, le citoyen doit pouvoir faire valoir ses difficultés de logement, quelle que soit leur nature, auprès d'un service chargé de lui apporter les informations et le soutien dont il a besoin. De tels services existent déjà dans beaucoup d'agglomérations. Il s'agira de faire en sorte qu'ils couvrent l'ensemble des problématiques et soient clairement repérés par les citoyens.

- Organiser le recours amiable.

L'autorité responsable doit pouvoir examiner les recours amiables en s'appuyant sur une instance partenariale associant l'ensemble des acteurs concernés par la recherche d'une solution adaptée au besoin du citoyen. Les textes législatifs ont déjà prévu des instances concernant la demande de logement social (la commission départementale de médiation, la commission de coordination dans le cas d'un accord collectif intercommunal). Il ne s'agit pas de créer une instance supplémentaire mais d'adapter celles qui existent pour qu'elles soient en mesure de traiter de toutes les situations d'exclusion du logement, avec l'ensemble des acteurs concernés.

Dès lors que l'autorité auprès de qui est fait le recours est une collectivité territoriale, celle-ci pourra rejeter une demande d'un ménage n'ayant aucun lien avec son territoire, sous réserve toutefois de pouvoir la réorienter vers une autre autorité. L'Etat mettra en place une instance amiable pour traiter ces litiges territoriaux.

- Permettre le recours juridictionnel.

Le recours juridictionnel doit être ouvert sur l'ensemble du territoire national à des échéances préalablement fixées par la loi. S'agissant d'un recours contre une autorité publique, il s'exercera devant la juridiction administrative. Il concernera toute personne justifiant :

- ne pas disposer d'un logement adapté à ses besoins
- ne pas être en mesure de l'obtenir sans aide de la collectivité
- n'avoir pas créé lui-même sa situation
- avoir saisi une instance de médiation qui a déclaré sa demande irrecevable, ou dont il conteste les préconisations, ou dont les préconisations n'ont pas été suivies d'effet dans un délai compatible avec l'urgence de sa situation.

Le recours pourra conduire le tribunal à enjoindre l'autorité responsable de 1^{ère} ligne à loger le requérant, le cas échéant sous astreinte.

Remarque sur les rapports entre droit au logement et choix du logement :

L'autorité responsable du droit au logement ne peut pas être tenue de proposer indéfiniment des logements à un ménage qui les refuse. Il est cependant souhaitable que le demandeur soit mis en situation d'exercer un minimum de choix, tant par respect à son égard que par souci de créer les conditions favorables à sa bonne insertion dans le logement et son environnement.

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.

3-5) Le contenu de l'expérimentation locale.

L'expérimentation locale doit permettre à des collectivités locales ou des groupements de collectivités de disposer de compétences élargies afin de prendre en charge la responsabilité de 1^{ère} ligne.

Cette expérimentation, qui s'inscrira dans le cadre des dispositions de l'article 1er de la loi n°2003-704 du 1er août 2003⁹, devra être autorisée par une loi.

Elle sera ouverte :

- en province, aux EPCI et départements délégataires des aides à la pierre,
- en Ile de France, à un « Syndicat du logement d'Ile de France », dont la création devra être incluse dans la loi.

⁹ Code général des collectivités territoriales – Chapitre III- Expérimentation, articles LO 1113-1 à LO 1113-7.

La convention d'expérimentation passée avec l'Etat inclura :

- la délégation de compétences telle que prévue par la loi du 13 août 2004 ; dans le cas où une convention de délégation est préexistante à l'expérimentation, un réexamen des objectifs quantitatifs et des engagements financiers de l'Etat, à partir d'une nouvelle estimation des besoins si nécessaire ;
- la délégation de prérogatives de l'Etat dans les domaines suivants : attribution des logements sociaux , réquisition, urbanisme, lutte contre l'habitat indigne ;
- les engagements de l'Etat en matière de veille sociale et d'hébergement.
- le soutien spécifique apporté par l'Etat en matière d'ingénierie.

Le Syndicat du logement d'Ile de France sera autorisé à subdéléguer les moyens et prérogatives reçues à des collectivités s'engageant à assumer une partie de la responsabilité de première ligne. Il pourra en outre recevoir délégation de la Région Ile de France sur la gestion de ses propres aides.

Les collectivités expérimentatrices s'engageront à assumer la responsabilité du droit au logement à l'égard des citoyens aux échéances fixées par la loi. La convention d'expérimentation définira les outils de suivi, de traitement des demandes et de recours amiable qu'elles mettront en place, ainsi que les modalités par lesquelles elles associeront l'ensemble des partenaires concernés. Cf. annexe n° 7 : cahier des charges de l'expérimentation.

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'Ile de France, afin de les faire bénéficier de nouvelles prérogatives en contrepartie de leur engagement à assumer la responsabilité de 1^{ère} ligne du droit au logement.

3-6) Autres mesures proposées par le Haut Comité

3-6-1 S'appuyer sur les « bonnes pratiques » locales

Beaucoup de pratiques innovantes ont vu et voient le jour au niveau local, fruits de l'initiative des différents acteurs. Il y a là une richesse d'expériences qui doit être recensée afin de contribuer à la démarche de construction de l'opposabilité sur l'ensemble du territoire national.

Le Haut Comité propose de labelliser ces « bonnes pratiques pour le droit au logement ». Ce label permettrait, après évaluation partagée, leur diffusion au niveau national.

Le Haut Comité considère qu'il est particulièrement important et urgent de procéder au repérage des pratiques innovantes existantes dans les domaines qui touchent à la connaissance des besoins et de la demande :

- gestion de la demande de logements sociaux et fonctionnement du numéro unique¹⁰ ;
- repérage de l'habitat indigne ;
- connaissance statistique des besoins de logement ;
- suivi des demandes d'hébergement et des parcours à l'intérieur du dispositif.

Sur chacune de ces questions et à partir d'une évaluation partagée, il est souhaitable d'aller au-delà de la référence à une bonne pratique : l'Etat doit définir un cahier des charges national afin d'assurer un minimum de cohérence et de permettre le suivi national.

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.

¹⁰ Le rapport IGA/CGPC de juin 2006 sur le dispositif d'enregistrement départemental unique des demandes de logements sociaux met en évidence les atouts du dispositif partenarial mis en place dans les Pays de Loire.

3-6-2 Permettre la mobilisation du parc locatif privé

La mobilisation du parc locatif privé en réponse aux besoins des populations en difficulté d'accès au logement est essentielle pour permettre la mise en œuvre du droit au logement dans des conditions compatibles avec l'urgence des situations et l'objectif de mixité sociale.

Cette mobilisation nécessite de compléter les outils existants sur deux points.

- La garantie universelle des risques locatifs.
Le dispositif actuellement en cours d'élaboration risque, du fait des financements sur lesquels il repose, d'exclure une partie des ménages défavorisés, ce qui renforcerait de fait leur handicap par rapport aux autres ménages alors qu'il devrait être, au contraire, un outil de sécurisation des propriétaires qui acceptent de les accueillir. Actuellement la seule hypothèse envisagée pour que ce dispositif n'exclue pas les ménages n'entrant pas dans les critères du 1% logement est la contribution de chacun des départements à travers son FSL. Compte-tenu de l'importance de ce dispositif pour la mobilisation du parc privé, il est souhaitable que l'Etat apporte lui-même une contribution afin de garantir son caractère universel.
- L'ouverture d'un droit de réservation pour les logements privés conventionnés.
L'Etat ou à la collectivité délégataire doit pouvoir proposer des candidats aux bailleurs privés pour tous les logements faisant l'objet d'un conventionnement social¹¹.

Afin de développer la mobilisation des logements locatifs privés, le Haut Comité propose :

- que l'Etat contribue au financement du dispositif de garantie des risques locatifs, en contrepartie de son ouverture à tous ;
- de donner à l'Etat ou à la collectivité un droit de réservation sur tout logement locatif privé conventionné à l'APL .

¹¹ Nous entendons ici les logements conventionnés à l'APL, dans des conditions de plafonds de ressources et de loyers comparables à celles du logement social ordinaire (financé en PLUS).

3-7) Calendrier proposé

Le calendrier proposé par le Haut Comité s'efforce de prendre en compte à la fois :

- l'urgence des situations, qui commande d'aller extrêmement vite pour régler les situations les plus dramatiques,
- le temps nécessaire à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'habitat,
- les échéances des mandats électoraux dans lesquels la responsabilité politique doit s'inscrire.
 - Au niveau de la responsabilité nationale, Président de la République et Assemblée Nationale : mai-juin 2007 à mai-juin 2012
 - Au niveau de la responsabilité locale, élus des collectivités locales : mars 2008 à mars 2014.

Le Haut Comité propose un calendrier de mise en œuvre du droit au logement opposable dont le point de départ serait une décision gouvernementale à intervenir dans les meilleurs délais et l'échéance ultime le mois de mars 2014. (cf. page suivante)

Calendrier de la mise en place du droit au logement opposable

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'Etat 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'Etat 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'Etat.

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.

Conclusion

Bien qu'il fasse appel à une politique nationale de solidarité, le droit au logement ne peut pas être atteint sans que soient également menées des politiques locales de l'habitat, seules à même d'assurer la mise en adéquation de l'offre avec les besoins, et d'intégrer des outils spécifiques pour rendre le logement accessible aux plus défavorisés.

La complexité de notre organisation politique territoriale, l'éclatement des compétences et les intérêts divergents qui s'expriment d'une commune à l'autre et d'un niveau de collectivité à l'autre, rendent l'établissement de la responsabilité difficile, mais d'autant plus indispensable. Tant que le droit au logement ne sera pas rendu opposable, et donc que l'on n'aura pas organisé la chaîne de responsabilité impliquant les différents niveaux de la puissance publique, il continuera de se heurter, ici au protectionnisme local, là à un arbitrage budgétaire défavorable, ailleurs à la concurrence d'autres objectifs des politiques urbaines ou à la faiblesse de l'implication des acteurs, et partout au manque de cohérence de l'action publique.

D'autres choix que celui de l'expérimentation pourraient être faits.

- Il pourrait être décidé de rendre le droit opposable à l'Etat sur tout le territoire ; mais ceci supposerait de lui donner, sinon le pilotage, du moins un fort pouvoir d'ingérence dans les politiques locales de l'habitat, ce qui irait à l'encontre de la logique de décentralisation et de délégation suivie au cours des dernières années.
- Il pourrait être décidé de rendre le droit opposable à des collectivités territoriales désignées par la loi comme responsables, et de leur transférer l'essentiel des compétences aujourd'hui réparties entre tous les niveaux. Cette formule aurait l'avantage d'être plus simple et plus lisible que l'expérimentation.

Elle suppose cependant un choix délicat quant aux autorités responsables, car la diversité du territoire français fait que le rôle qu'y jouent actuellement les différents niveaux de collectivités territoriales diffère sensiblement.

La voie de l'expérimentation locale choisie par le Premier Ministre présente l'avantage de permettre la prise en compte de la diversité territoriale en laissant ouvertes plusieurs options. Elle est la plus facile à décider dans la mesure où elle évite la remise en cause de compétences considérées souvent comme des « droits acquis » par les élus locaux. Le Haut Comité estime qu'elle est possible.

La voie de l'expérimentation n'est cependant pas moins exigeante pour les collectivités territoriales : l'opposabilité entraînera des obligations pour chacune d'elles, qu'elle soit en première ligne vis-à-vis du citoyen ou non, car la liberté d'exercice d'une compétence ne saurait s'opposer à la mise en œuvre d'un droit fondamental. Elle n'est pas non plus moins exigeante pour l'Etat, garant d'un droit au logement qui doit s'appliquer avec la même force partout, qu'il y ait ou non une collectivité territoriale volontaire.

Annexes

du rapport au Premier Ministre

Annexe 1

La lettre de mission du Premier Ministre

Paris, le 14 JUIL 2006

Le Premier Ministre

M. 8761

Monsieur le Président,

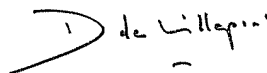
A l'occasion de la réunion du Conseil national des politiques de lutte contre l'exclusion qui s'est tenue le 12 mai dernier, j'ai indiqué tout l'intérêt que j'avais porté à vos travaux sur le droit au logement opposable. Un tel objectif soulève cependant un certain nombre de questions, que votre rapport a exposées, et qui nécessitent de réfléchir sur les conditions de sa mise en œuvre avec les acteurs concernés. C'est pourquoi j'ai décidé d'ouvrir la possibilité d'expérimentations locales auprès de collectivités territoriales volontaires.

A cette fin, je vous demande de bien vouloir 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.

En concertation avec eux, et avec les autres partenaires que vous jugerez utiles, vous définirez ensuite le cahier des charges auquel devront satisfaire les collectivités territoriales qui seront candidates pour mener cette démarche. Vous conduirez ces travaux en liaison avec Monsieur Jean Louis BORLOO, Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement. Vous pourrez enfin, si nécessaire recourir à l'expertise du Conseil Général des Ponts et Chaussées.

Vous voudrez bien me remettre pour la fin d'octobre 2006 les conclusions de votre travail comprenant notamment le cahier des charges de ces expérimentations locales.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Dominique de VILLEPIN

Monsieur Xavier EMMANUELLI
Président du Haut Comité pour le
Logement des Personnes Défavorisées
Maison de la Cohésion Sociale
11, rue Saint-Georges
75009 - PARIS

Annexe 2

Les participants aux réunions de concertation

Associations d'élus

ACUF – Association des Communautés Urbaines de France	Olivier LANDEL, Délégué Général
ADF – Association des Départements de France	Augustin ROSSI, chargé de mission
ADCF – Assemblée Des Communautés de France	Nicolas PORTIER, Délégué Général Dominique BRAYE, sénateur des Yvelines – maire de Buchelay, président de la communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines Claire DELPECH
AMF – Association des Maires de France	Valérie BRASSART, chargée d'études
AMGVF – Association des Maires des Grandes Villes de France	Christian LALU, Délégué Général
AMIF – Association des Maires d'Ile-de-France	Jean LEVAIN, maire de Chaville
AMRF – Association des Maires Ruraux de France	Gérard PELLETIER, Président, maire de Raze Eric SCHIETSE, Directeur
APVF – Association des Petites Villes de France	Philippe BODARD, Vice-président, maire de Mûrs-Erigné. Domitien DETRIE, Chargé de mission
FMVM – Fédération des Maires des Villes Moyennes	Nicole GIBOURDEL, déléguée générale
Ville et Banlieue	Renée FELTIN, Déléguée Générale François PUPPONI, maire de Sarcelles
Région Ile-de-France	Jean-Luc LAURENT, vice-président, Maire du Kremlin-Bicêtre
Ville de Paris	Jean-Yves MANO, adjoint au Maire
Autres partenaires	
ANAH – Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat	Serge CONTAT, directeur général
AORIF – HLM d'Ile-de-France	Stéphane DAMBRINE, Président Christophe RABAULT, directeur

ATD Quart Monde

Olivier NODE-LANGLOIS

FAPIL – Fédération des Associations pour la Promotion et l'Insertion par le Logement

Denis LAURENT
Jean-Michel DAVID

Fédération Habitat et Développement

Pierre HELLIER, Président (député de la Sarthe)
Nicolas ROUSSEAU, chargé de mission
Laure GENAUDEAU

Fédération Nationale PACT ARIM

Georges CAVALLIER, Président
Rémi GERARD, directeur général
Michel NERY (URPACT Ile-de-France)

FNARS – Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale

François BREGOU
Patrice FLEURY
Yves BAISE

UESL - Union d'Economie Sociale pour le Logement

Bertrand GOUJON, Directeur général

UNIOPSS – Union Nationale Interfédérale des œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux

Jean-Michel BLOCH-LAINE, Président
Gérard DELACROIX
Claude CHAUDIERES
Katy CHARPENTREAU

USH – Union Sociale Habitat

Paul-Louis MARTY, délégué général
Dominique DUJOLS
Juliette FURET

UNPI – Union Nationale de la Propriété Immobilière

Régine RICOUR

Administrations

DGAS – Direction Générale de l'Action Sociale

Claire DESCREUX
Geneviève CASTAING

DRASS – Direction Régionale de l'Action Sanitaire et Sociale d'Ile de France

Annick DEVEAU

DGUHC – Direction Général de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction

Alain LECOMTE, directeur général
Marie-Dominique de VEYRINAS
Hélène DADOU
Isabelle HENNION
Jean RINGON

DREIF – Direction Régionale de l'Equipement d'Ile-de-France

Jean-Luc FLORA

Annexe 3

Les entretiens conduits par le Conseil Général des Ponts et Chaussées

Les entretiens ont été réalisés par trois membres du CGPC :
Mme Isabelle MASSIN, inspectrice générale de l'équipement
M. Jacques CARTIGNY, ingénieur général des ponts et chaussées
M. Marc PREVOT, inspecteur général de l'équipement.

Personnalités rencontrées :

M. Jean-Paul ALDUY	Sénateur-Maire de Perpignan, Président de la Communauté d'Agglomération Perpignan Méditerranée
M. Patrick BARBE	Maire d'Herblay
M. Louis BESSON	Ancien Ministre, Maire de Chambéry
M. Pierre CARDO	Député-Maire de Chanteloup-les-Vignes
M. Jean-Paul CRUCIANI	Directeur général de Meurthe-et-Moselle Habitat
M. Frédéric CUVILLIER	Maire de Boulogne sur Mer, Vice-président de la communauté d'agglomération du Boulonnais
M. Jean-Jacques FOURNIER	Président du SAN de Sénart, Maire de Moissy-Cramayel
M. Gérard GAUDRON	Maire d'Aulnay-sous-Bois
M. Yves JEGO	Député-Maire de Montereau-Fault-Yonne
M. Gilles LAGARDE	Secrétaire général de la préfecture d'Ille-et-Vilaine
Mme Marie-Noëlle LIENEMANN	Ancien Ministre du logement
M. Pierre-André PERISSOL	Ancien Ministre, Député-Maire de Moulins

M. Guy POTIN

Maire adjoint au logement à Rennes, conseiller communautaire
à Rennes-Métropole

M. Emmanuel ROUEDE

Directeur général adjoint des services du Conseil général du Bas-Rhin

Jean-Louis TOURENNE

Président du Conseil général d'Ille-et-Vilaine

Annexe 4

Les membres du Haut Comité

le Président :

Xavier EMMANUELLI Président du SAMU social de Paris, ancien ministre

les membres

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

Marie DUMAS Première adjointe au Maire de Baixas (64), ancienne présidente des Restos du cœur

Marie Françoise LEGRAND Membre du conseil d'administration d'Emmaüs Paris, directrice du développement social par l'habitat du groupe Logement français – Coopération et famille

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

Jean Michel BLOCH-LAINE Président de l'UNIOPSS

Michel CARVOU Ancien Délégué général de la Fondation Abbé Pierre

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

Frédéric PASCAL Président du Comité de la Charte, ancien président de la SCIC, membre du Conseil économique et social

Claude FIORI Membre du bureau national du Secours Populaire Français

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

Guy JANVIER Conseiller général, ancien maire de Vanves, chargé de mission au ministère des affaires sociales

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

Paul BOUCHET Conseiller d'Etat honoraire, ancien président d'ATD Quart Monde

Paul Louis MARTY Président du SECODHAS (comité européen de coordination de l'habitat social), ancien délégué général de l'Union sociale pour l'habitat (Union HLM)

le secrétaire général

Bernard LACHARME

Annexe 5

Les prérogatives d'autorité

Tableau synthétique des prérogatives d'autorité publique mobilisables pour mettre en œuvre le droit au logement.

Le tableau ci-après, établi par le Haut Comité avec le concours de la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGHUC), vise :

- à lister les principales prérogatives dont la mobilisation est nécessaire pour mettre en œuvre le droit au logement (colonne 1),
- à repérer quelle est l'autorité qui l'exerce (colonne 2),
- à mentionner le cas échéant les règles de conformité qui doivent être respectées (colonne 3),
- à rechercher, dans le cas où la prérogative n'est pas directement exercée par l'Etat, si celui-ci dispose d'une voie de recours en cas de défaillance de la collectivité territoriale qui l'exerce (colonne 4).

Les références renvoient au code de la construction et de l'habitation (CCH), au code de l'urbanisme (CU), au code général des collectivités territoriales (CGCT), au code de la santé publique (CSP).

1	2	3	4
Prérogative	Qui l'exerce ?	Hiérarchie à prendre en compte ?	Recours de l'Etat ?
Politique de l'habitat			
PLH	EPCI <i>CCH-L302-1</i>	conformité au SCOT ; prise en compte du PDALPD	<i>CCH-L302.1</i> : l'Etat peut demander une 2 ^e délibération.
PDH	Conjointement : Etat, département et EPCI ayant un PLH <i>CCH-L302-11</i>	conformité SCOT ; PLH ; prise en compte du PDALPD	
Commentaire :			
L'Etat est associé aux différentes étapes de l'élaboration des PLH et il dispose de la possibilité de demander une 2 ^e délibération. En cas de persistance du désaccord cependant, le dernier mot reste à l'EPCI.			
L'Etat est cosignataire des PDH.			

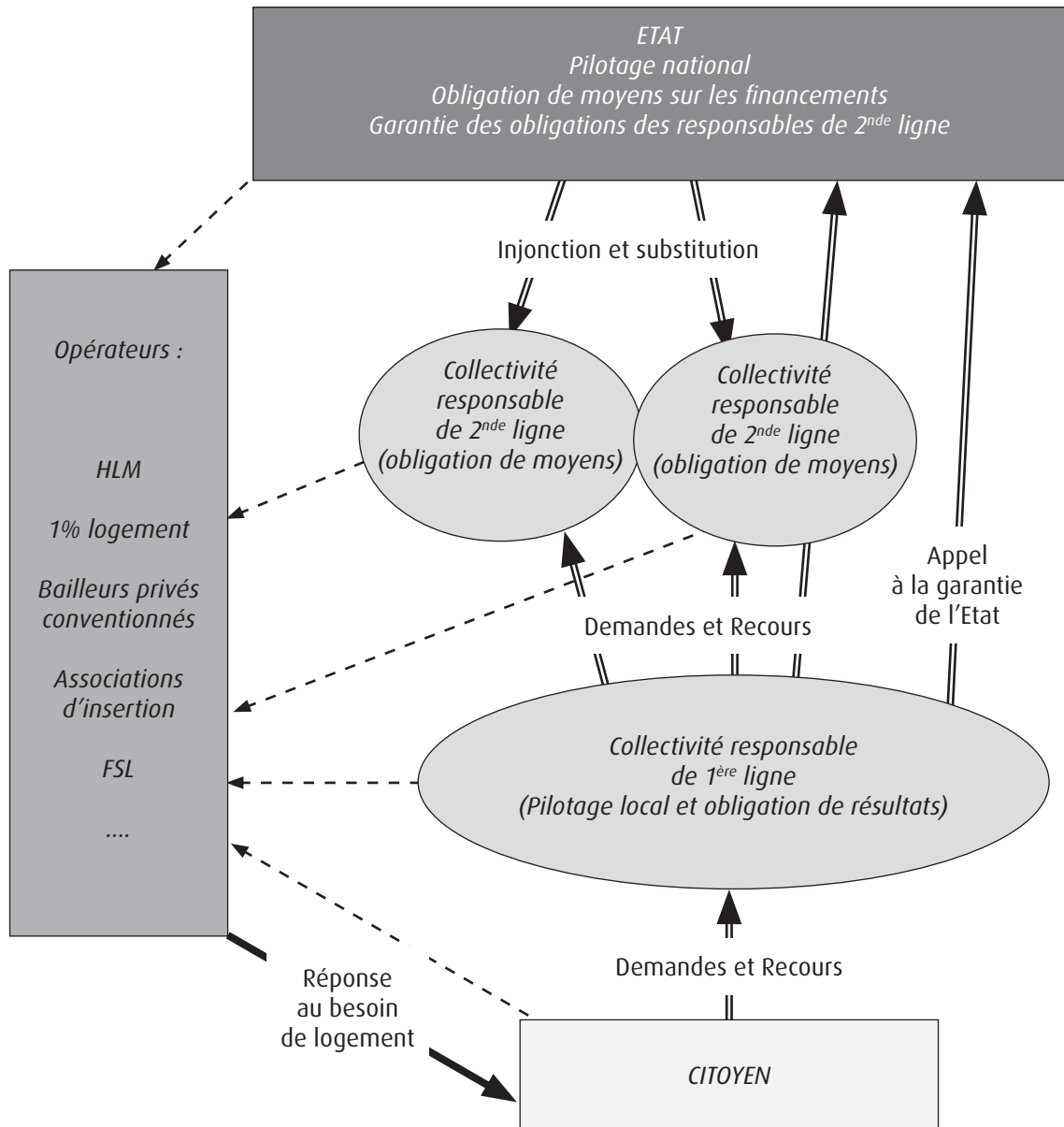
Urbanisme, droit des sols, action foncière			
Schéma directeur IDF	Conjoint : Région et Etat <i>CU-L141-1</i>		<ul style="list-style-type: none"> ▪ « ...l'Etat veille au respect... » (<i>CU-L.121-2</i>) ▪ Projet d'intérêt général (<i>CU-L.121-9, R.121-3 et s.</i>)
Schéma de cohérence territoriale (SCOT)	EPCI <i>CU-L122-4</i>		
Plan local d'urbanisme (PLU)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Commune <i>CU-L123-6</i> ▪ Communauté urbaine <i>CGCT- L5215-20 / CU-L123-18</i> 	compatibilité avec PLH et SCOTCU-L123-1	
Délivrance des Permis de construire	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Commune si PLU (Pdt EPCI si délég. par le Maire) ▪ Etat en l'absence PLU <i>CU-L421-2-1</i> 		<i>CU- L421-2-1</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ PC Etat si logements construits par société à majorité Etat ▪ PC Etat si Opération d'intérêt national ▪ PC Etat si construction suite à carence art.55 <i>CU-L422-2</i>
Préemption	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Commune (sauf délégation à l'EPCI) <i>CU-L211-1</i> ▪ EPCI si compétent pour l'élaboration des documents d'urbanisme et la réalisation de ZAC <i>CU-L211-2</i> 		
Expropriation	Etat (<i>code de l'expropriation p. cause d'utilité publique L11-2</i>)		
<p>Commentaire : L'Etat dispose de voies de recours pour faire modifier un document d'urbanisme qui ne prendrait pas en compte les besoins de logements. Il doit néanmoins recourir à des procédures ou des opérateurs spécifiques s'il veut délivrer lui-même les permis de construire. Il ne peut pas se substituer à la commune dans l'exercice du droit de préemption.</p>			

Lutte contre l'habitat indigne			
Péril	Maire <i>CGCT-L2212-2/CCH-L511-1</i>		Substitution Préfet <i>CGCT-L.2215-1</i>
Etablissements à usage d'habgt (meublés)	Maire <i>CCH-L.123-3</i>		
Sécurité des éqpts communs des immeubles coll. d'habitation	Maire <i>CCH-L129-1</i>		Substitution Préfet <i>CCH-L129-6 et CGCT L.2215-1</i>
Insalubrité	Préfet <i>CSP-L1331-22 à 31</i> (Délég. possible à Paris et communes dotées de SCHS des pouvoirs de l'Etat par expérimentation <i>loi LRL art.74</i>)		
Saturnisme	Préfet <i>CSP-L1334-1 (Délégation idem insalubrité)</i>		
Commentaire : Beaucoup de prérogatives d'autorité concernant l'habitat indigne sont directement détenues par l'Etat. Lorsqu'elles sont détenues par le Maire, le préfet garde le plus souvent un droit de substitution.			
Attribution de logements			
Réquisition	Préfet CCH <i>(ordonnance de 45 et loi de 98)</i> Communes <i>(ordre public)</i>		
Attribution des logements sociaux	Réservations préfet et Réservations maire <i>CCH-L441-1</i>	Critères de priorité <i>CCH-L441-1</i> Accords collectifs dptx et intercom. <i>CCH-L441-1-1et 2</i>	<i>CCH-L441</i> « L'Etat veille au respect des règles d'attribution » <i>CCH-L441-1-3</i> Désignation d'un délégué <i>CCH-L441-2-3</i> Désignation du demandeur à un organisme
Commentaire : L'Etat dispose de pouvoirs d'intervention majeurs dans le domaine de l'attribution des logements sociaux. S'il peut déléguer son contingent au maire, il n'en a pas l'obligation et, même en cas de délégation, il peut se substituer au délégataire pour mettre en œuvre le pouvoir de désignation d'un demandeur suite à l'avis de la commission de médiation.			

Logement des défavorisés			
PDALPD	Conjoint Etat et Département <i>Loi Besson art.4</i>		
Fonds de solidarité logement (FSL)	Département FSL interco de droit si EPCI délégataire des aides <i>Loi Besson art.7</i>		
Commentaire : L'Etat, qui a décentralisé les FSL aux départements par la loi du 13 août 2004, est resté le copilote des PDALPD. En cas de désaccord avec le Conseil Général, il ne dispose d'aucune prérogative lui permettant d'imposer ses vues.			
Conventionnement des logements sociaux			
Conventionnement des logements privés	ANAH <i>CCH-L321-4</i> , délégation de la décision de financement possible EPCI et Dpt <i>CCH-L301-3</i>		
Conventionnement des logements sociaux	Etat <i>CCH-L353-2</i> , délégation de la décision de financement possible EPCI et Dpt <i>CCH-L301-3</i>		
Commentaire : L'Etat garde, directement ou via l'ANAH, la maîtrise du conventionnement des logements à l'APL.			
Mixité sociale			
Obligation des 20%	Commune <i>CCH-L302-5</i>		Sanction financière et Substitution <i>CCH-L302-9-1</i>
Commentaire : En cas de carence de la commune, le préfet peut conclure une convention avec un organisme en vue de la construction ou l'acquisition des logements sociaux nécessaires. La commune est alors tenue de concourir au financement.			

Annexe 6

Le schéma de principe de l'articulation des responsabilités



Annexe 7

Le cahier des charges de l'expérimentation

Cahier des charges de l'expérimentation locale du droit au logement opposable par des collectivités territoriales volontaires.

L'expérimentation locale s'inscrira dans le cadre des dispositions de l'article 1er de la loi du 1er août 2003 (Code général des collectivités territoriales, articles LO 1113-1 à LL 1113-7).

A- Les conditions à remplir pour les collectivités ou groupements contractants :

Peuvent être candidats à l'expérimentation :

1°) les EPCI de province suivants :

- communautés urbaines,
- communautés d'agglomération,
- syndicats d'agglomération nouvelle,
- communautés de communes.

Ces EPCI doivent disposer de compétences dans le domaine de l'habitat, et avoir arrêté un programme local de l'habitat couvrant la période de l'expérimentation.

2°) les départements de province.

Ces départements doivent disposer d'un plan départemental de l'habitat couvrant la période de l'expérimentation. Ils participeront à l'expérimentation pour la partie de leur territoire sur laquelle la responsabilité n'est pas exercée par un EPCI.

3°) le syndicat du logement d'Ile de France.

Ce syndicat réunira en son sein des représentants de l'Etat, de la Région Ile de France, des départements, des EPCI et des communes. Il s'appuiera sur le schéma directeur du logement d'Ile de France.

B- Les engagements de l'Etat :

L'Etat accorde à la collectivité expérimentatrice :

1) la délégation de compétences telle que prévue par la loi du 13 août 2004 ; dans le cas où une convention de délégation est préexistante à l'expérimentation, un réexamen des objectifs quantitatifs et des engagements financiers de l'Etat, à partir d'une nouvelle estimation des besoins ;

Cette délégation pourra être élargie aux crédits relatifs au traitement du saturnisme et de l'insalubrité.

2) la délégation de prérogatives de l'Etat dans les domaines suivants :

- attribution des logements sociaux,
- réquisition,
- urbanisme,
- lutte contre l'habitat indigne.

- 3) un soutien spécifique apporté par l'Etat en matière d'ingénierie.
- appui apporté par l'équipe nationale d'animation et l'administration locale
 - soutien financier à la mise en place des outils de pilotage.

L'Etat s'engage auprès de la collectivité expérimentatrice :

- 1) sur les moyens qui seront apportés en matière de veille sociale et d'hébergement.
nombre de places de CHRS et de centres d'hébergement d'urgence financées, crédits ALT (aide au logement temporaire), crédits de la veille sociale ;
- 2) à exercer ses prérogatives autant que de besoin pour faire appliquer par toutes les collectivités concernées les dispositions arrêtées dans le document de programmation de référence (PLH, PDH ou SDRIF).

C - Les engagements de la collectivité expérimentatrice :

- 1) Mettre les citoyens en situation de présenter leur demande d'aide et leur recours :
- identification des lieux de réception et de traitement des demandes d'aide
 - organisation du recours amiable : identification de l'instance, existante ou à créer, chargée d'examiner les recours
- 2) Mettre en place les outils de pilotage dans un cadre partenarial
- mise en place d'un dispositif d'observation des besoins de logement, de la demande d'hébergement, de l'offre de logement.
 - création d'un comité de pilotage associant les autres collectivités et l'ensemble des partenaires concernés.
- 3) Assumer l'obligation de résultat sur le droit au logement.

La collectivité assumera la responsabilité juridique de l'obligation de résultat aux échéances suivantes :

- fin 2008 : obligation de proposer un hébergement digne à toute personne en situation d'urgence.
- mai 2012 : droit au logement pour toute famille avec enfants
- mars 2014 : droit au logement pour tous.

En complément et en cohérence avec ce calendrier national, la convention fixera des échéances locales instituant des obligations de résultat intermédiaires en faveur de publics jugés prioritaires. Seules les échéances définies au niveau national pourront cependant ouvrir droit au recours juridictionnel.

L'obligation s'appliquera aux ménages en difficulté ayant un lien territorial avec la collectivité expérimentatrice. Celle-ci ne pourra toutefois rejeter une demande qu'en la réorientant vers une autre autorité, dont elle établira le lien territorial avec le demandeur. Les contestations pourront être présentées à une instance amiable mise en place par l'Etat, préalablement à tout recours juridictionnel.

Annexe 8

Les sigles utilisés

ANAH	Agence Nationale de l' Habitat
APL	Aide Personnalisée au Logement
CNLE	Conseil National des politiques de Lutte contre l' Exclusion
DDASS	Direction Départementale de l'Action Sanitaire et Sociale
DDE	Direction Départementale de l'Equipement
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
FSL	Fonds de Solidarité Logement
CGPC	Conseil Général des Ponts et Chaussées
PDH	Plan Départemental de l'Habitat
PLH	Programme Local de l'Habitat
PDALPD	Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées
PLU	Plan Local d'Urbanisme
SAHI	Schéma de l'Accueil, de l'Hébergement et de l'Insertion
SCOT	Schéma de Cohérence Territorial
SDRIF	Schéma Directeur de la Région-Ile-de-France

Courriers adressés au ministre

Courrier au Ministre de l'emploi de la cohésion sociale et du logement sur le maintien de l'obligation de 20% de logements sociaux

Le Président

M. Jean-Louis BORLOO
Ministre de l'emploi, de la
cohésion sociale et du logement
127, rue de Grenelle
75700 Paris

Paris le 16 mars 2006

Monsieur le Ministre,

Bernard DEVERT me fait part de la démarche par laquelle il vous demande de vous opposer, lors de la deuxième lecture par le Sénat du projet de loi portant Engagement National pour le Logement, à un amendement, introduit par l'Assemblée, qui intègre certains logements en accession à la propriété dans le calcul de l'obligation des 20% de logements sociaux. Vous connaissez ma position et celle du Haut Comité sur cette question et je n'ai pas besoin de vous dire combien je partage la préoccupation de Bernard DEVERT et je soutiens sa démarche.

Je sais, Monsieur le Ministre, que vous êtes parvenu à contenir des amendements qui auraient dénaturé plus lourdement l'obligation introduite par l'article 55 de la loi SRU et je vous en sais gré. Cependant, si la loi était votée en l'état, il y aurait bien une réduction de l'obligation de production de logements locatifs sociaux, c'est à dire de ceux qui sont réellement accessibles aux pauvres.

Même quantitativement limitée, cette réduction serait dommageable à la mise en œuvre d'une obligation dont le niveau, dans le contexte actuel, était déjà insuffisant. Elle ne pourrait pas être comprise de ceux qui se battent au quotidien pour porter secours à des personnes sans logement, ou logées de façon indigne. Elle ne pourrait pas davantage être comprise, ni de ces personnes, ni des autres ménages de revenus modestes qui, dans un contexte de flambée des prix de l'accession et de renchérissement des loyers du secteur privé, font la demande d'un logement locatif social.

Il est encore possible au Gouvernement de s'opposer à une disposition qui contredit la démarche même de votre projet de loi et risque d'occulter, aux yeux de beaucoup, les mesures positives qu'il contient.

En 2002 le Président de la République avait souhaité que le Haut Comité exerce un rôle de vigilance sur toute disposition visant à modifier l'article 55 de la loi SRU, soucieux que les assouplissements souhaités par certains parlementaires ne se traduisent pas par un affaiblissement de la portée de l'obligation. Le Haut Comité reste disponible, Monsieur le Ministre, pour jouer ce rôle si le Gouvernement le jugeait utile. Je souhaitais vous en faire part.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma haute considération.

Xavier EMMANUELLI

Courrier au Ministre de l'emploi de la cohésion sociale et du logement sur la garantie des risques locatifs

Le Président

M. Jean-Louis BORLOO
Ministre de l'emploi, de la
cohésion sociale et du logement
127, rue de Grenelle
75700 PARIS

Paris le 25 avril 2006

Monsieur le Ministre,

Le Haut Comité est convaincu de la nécessité de renforcer les garanties relatives au risque locatif pour permettre le développement de l'offre de logements en faveur des ménages de condition modeste. Il s'agit tout à la fois de lever les réticences du propriétaire à louer et d'éviter au locataire de perdre son logement dès lors que son budget familiale se trouve affecté par un « accident de la vie ».

C'est pourquoi j'ai noté avec beaucoup d'intérêt les mesures que vous avez fait adopter dans la loi du 26 juillet 2005 pour, d'une part autoriser le 1% logement à verser des compensations aux compagnies d'assurance respectant un cahier des charges social, et, d'autre part, accorder un crédit d'impôt de 50% du montant de la prime d'assurance lorsque le propriétaire accepte de conventionner le logement. La création de l'association APAGL et les travaux qu'elle conduit en vue de l'élaboration du cahier des charges prévu par la loi me semblent porteurs de l'espoir d'un dispositif mutualisé de sécurisation ouvert à tous.

En l'état actuel du dossier cependant, le dispositif rencontre une limite qui résulte de son financement : il ne concerne que les publics « éligibles » au 1% logement. Or s'il est bien évident qu'il y a parmi ceux-ci de très nombreux ménages pouvant être qualifiés de défavorisés, qu'il s'agisse de salariés pauvres, en contrat précaire, ou de jeunes, il reste cependant que toutes les personnes défavorisées ne sont pas incluses dans la définition de ces publics.

Je sais que l'association APAGL est prête à élargir le dispositif pour l'ouvrir à toutes les personnes défavorisées dès lors qu'une contribution financière serait apportée en leur faveur. Pour l'instant cependant, la seule piste envisagée semble être la participation des Fonds de solidarité logement. Or, la décentralisation de ces fonds fait que nous ne pouvons pas préjuger des décisions qui seront prises par chacun des Départements.

Nous risquons donc d'avoir, au moins sur une partie du territoire national, un dispositif de sécurisation à deux vitesses : les publics éligibles au 1% logement et leurs bailleurs bénéficieraient d'une sécurisation accordée à guichet ouvert et sur la durée du bail tandis que les publics défavorisés non éligibles et leurs bailleurs devraient se contenter de la garantie des FSL telle qu'elle est actuellement accordée, c'est à dire au cas par cas et pour une durée et des montants d'impayés limités. Une telle situation reviendrait à donner un handicap supplémentaire aux candidatures des ménages les plus pauvres, qui se trouveraient aussi les moins bien garantis.

C'est pourquoi il me paraît important que, dès son démarrage, le dispositif qui est en cours d'élaboration soit ouvert à tous les ménages en difficulté. Différentes voies sont probablement possibles pour y parvenir, qu'il s'agisse d'une contribution spécifique de l'Etat ou de la systématisation de la participation des FSL au dispositif. Si ce dernier choix était fait, il me semble qu'il impliquerait, après discussion avec des représentants des départements, son inscription dans la loi.

Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées se tient naturellement à votre disposition pour tout échange sur cette question.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma haute considération.

Xavier EMMANUELLI

**“ On ne pourra assurer le droit au logement
qu’en passant de l’affirmation politique
à la pleine reconnaissance juridique. ”**

**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 : hclpd.gouv.fr**