



Politiques sociales



Politiques sociales

Rapport de la Commission « Décentralisation-questions sociales »

La commission décentralisation-affaires sociales a suivi la mise en œuvre de la loi DALO, et travaillé sur les attributions et la mobilité résidentielle. En cours d'année, il a orienté sa réflexion dans le cadre de la préparation du « projet » de l'Union sociale pour l'habitat, qu'il s'agisse des engagements à prendre ou des « fondamentaux » à réaffirmer. Certains éléments sont donc communs.

Membres de la Commission

Président :

Jean-Pierre CAROFF, Président de la Fédération des Offices publics de l'habitat

Rapporteur :

Dominique Dujols, Directrice des relations institutionnelles et du partenariat

Jean BASCOU, Directeur de la Société de Crédit Immobilier des Bouches du Rhône

Denis BIMBENET, Directeur général AIGUILLON CONSTRUCTION

Pierre BIRABEN, Directeur de la Société de Crédit Immobilier de la Gironde Monsieur Georges

BULLION Vice-président de la FNAR, DG DYNACITE

Elisabeth FROMONT, Vice-présidente déléguée, OFFICE PUBLIC DE L'HABITAT DE CHARTRES

Dominique GAILLARD, Directeur général de l'OPAC 38 – ISERE

Arnaud LECROART, Directeur général, La Maison Girondine SA d'Hlm

Paul-Jean LE ROUX, Directeur de la Société de Crédit Immobilier de Bretagne

Didier MANIER Président de PARTENORD HABITAT

Bernard MARETTE, Directeur général OPACde SEINE-MARITIME

Bernard OLIVER, Président d'HABITAT MARSEILLE PROVENCE

Guy POTIN, Président de L'OPAC ARCHIPEL-HABITAT

Jean-Claude QUEMIN, Directeur LE LOGEMENT FAMILIAL DE L'EURE

Philippe de NIJS, Directeur général GIE DOMAXIS

Michel THOMAS, Président du Directoire HABITAT FAMILIAL D'ALSACE

François QUENIART, Directeur de la fédération des ESH

François SALZGEBER, Directeur de la FNAR

Jean-Marie GAMBRELLE, Président de l'UES SACICAP

Ont également participé aux travaux :

Dominique BELARGENT – DLAP

Dominique BRESARD – DLAP Marseille

Maxime CHODORGE – DEEF

Nicole DIRICQ – Fédération des Offices de l'habitat

Juliette FURET – DLAP

Béatrix MORA – DLAP

Lorène VENNETIER - DRIP

1 – La mise en œuvre de la loi DALO

A - Le constat

Votée le 5 mars 2007, elle est entrée en application au 1^{er} janvier 2008. Les commissions de médiation qui doivent traiter les recours amiables, ont été mises en place très rapidement. Les recours contentieux pourront être déposés auprès du tribunal administratif à partir du 1^{er} décembre 2008.

Au 31 mars 2008, 19 000 recours avaient été déposés : 90% se concentrent dans 6 régions : Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Nord-Pas-de-Calais, Languedoc-Roussillon, Pays-de-la-Loire. 68% des recours concernent l'Ile-de-France (12 633) dont 41% Paris (5 253). La situation dans les DOM s'avère également particulièrement préoccupante du point de vue de l'ensemble des acteurs.

Les tensions sont donc centrées sur certains territoires, et globalement les chiffres sont inférieurs à ceux qui avaient été anticipés (600 000 ménages rentrant dans la définition de la loi). On ne peut écarter pour autant l'hypothèse d'une montée en puissance plus forte dans les prochains mois.

Le fonctionnement des commissions est très hétérogène au regard de l'instruction des recours : celle-ci est souvent faible, notamment dans les secteurs les plus tendus, en Ile-de-France notamment. Dans d'autres départements, en Gironde par exemple, la connaissance des situations qui permet de fonder des décisions pertinentes du point de vue des demandeurs et argumentées.

Dans tous les cas, l'examen des dossiers amène les commissions à se doter des critères d'appréciation des situations qui traduisent une préoccupation d'opérationnalité des décisions au regard du relogement effectif des ménages.

Les représentants des organismes d'Hlm dans les commissions de médiation ont été désignés par le Préfet le plus souvent en concertation avec leur association régionale Hlm. Minoritaires (1 représentant sur 13 membres), ils font néanmoins entendre leur point de vue dans cette instance. Leur participation à la commission est assez lourde à organiser car elle nécessite des échanges réguliers d'informations avec leur représentant. Elle conduit également à une gestion plus active des fichiers de la demande pour informer les commissions sur la situation des requérants et les éventuelles propositions de logement déjà effectuées.

Les relogements effectifs de ménages jugés prioritaires par les commissions de médiation restent encore peu nombreux (123 relogements au 31 mars). Dans de nombreux départements, des concertations ont cours entre le préfet et les organismes concernant la reconstitution du contingent prioritaire. Dans certains cas, cette concertation donne lieu à la signature d'engagements d'attribution en flux (Gironde, Pas-de-Calais, Eure, Seine-Maritime...). En Ile-de-France, les accords collectifs départementaux d'attribution ont été renégociés dans certains départements. Dans les secteurs les plus tendus, première couronne en Ile-de-France ou grandes agglomérations, l'offre disponible sur le contingent prioritaire ne permettra pas de répondre aux besoins.

La mobilisation des collectivités territoriales reste faible, elle est pourtant indispensable pour une mise en œuvre satisfaisante de la loi : les FSL et les PDALPD, à quelques exceptions près n'ont pas fait évoluer leurs priorités, les EPCI restent pour l'instant en retrait. Il paraît souhaitable de s'engager dans une contractualisation bailleurs-Etat-Collectivités locales. Une expérimentation est envisagée sur quelques sites.

B - Les propositions

La mise en œuvre de la loi DALO implique pour le secteur Hlm des engagements particuliers :

- **La diversification par les organismes Hlm de l'offre adaptée** au public concerné :
 - développement de l'offre nouvelle d'hébergements et de logements d'insertion, de maisons relais notamment.
 - interventions dans les quartiers anciens, traitement de l'habitat indigne, acquisition de logements existants, intermédiation locative permettant de mobiliser des logements privés.
- **Une politique de loyers et de charges favorisant l'accessibilité du parc social**, dans toutes ses composantes aux ménages à ressources très modestes. L'application de surloyers aux ménages qui dépassent les plafonds de ressources peut contribuer à dégager des marges de manœuvre à cette fin.
- **Le développement du partenariat avec les associations** : diagnostic commun sur les demandes de logements des publics Dalo, sorties d'hébergement vers le logement (déclinaisons locales de l'accord Union-Fnars), appui aux associations qui contribuent à l'accompagnement social. Lorsque ces dernières ne sont pas présentes sur un territoire, il convient de favoriser leur émergence ou mettre en place des dispositifs d'accompagnement social.
- **La volonté de développer la mixité sociale** : la mise en œuvre du Dalo doit se faire en gardant l'objectif de mixité sociale. Elle sera facilitée par la diversification de l'offre, par une politique de loyers adaptée et par des orientations d'attributions qui, en accord avec les partenaires concernés, veille à la spécialisation des ensembles ou des quartiers. La paupérisation des populations logées en Hlm est un phénomène préoccupant, qu'il convient de ne pas aggraver. A cet égard, la diminution de 10% des plafonds de ressources constitue un maximum à ne pas dépasser.

2 – Transparence de la gestion de la demande et des attributions

A - Le constat

La mise en œuvre de la loi DALO renforce les attentes de transparence des partenaires concernant la demande en instance et sa gestion par les différents acteurs concernés (bailleurs sociaux et réservataires). Certains organismes procèdent à une cotation systématique de la demande enregistrée, en fonction de son urgence et de son caractère prioritaire. Sans préconiser la généralisation de cette cotation, le groupe de travail recommande d'objectiver les critères de choix.

Dans plusieurs régions, les organismes d'Hlm travaillent à la mise en place de fichiers communs la demande, en Picardie, en Alsace, en Midi-Pyrénées. Dans d'autres cas, l'initiative revient à la collectivité à l'instar de la démarche engagée dans le Grand Lyon. Le Conseil général des Ponts et chaussées s'est vu confier une mission d'élaboration d'un cahier des charges national de systèmes de gestion partagée de la demande, qui permette de donner un cadre d'action homogène aux expériences locales et d'agrèger des statistiques au plan national.

Les organismes sont également amenés à mieux formaliser et informer leurs partenaires sur leurs procédures internes, à donner des garanties sur le fait qu'elles permettent l'égalité de traitement entre les demandeurs.

Dans cet esprit, en application de la convention signée entre l'USH et la Halde en 2007, un cahier des charges de l'enquête sociale préalable à attribution est en cours de définition. Une rencontre avec la Halde a permis de constater que celle-ci avait, à travers l'instruction de multiples réclamations, pour la plupart non fondées, acquis une connaissance réelle des pratiques des organismes et que, tout en étant très exigeante sur la qualité des enquêtes sociales, elle reconnaît la difficulté de l'exercice et le professionnalisme qui prédomine.

Les travaux engagés par l'Ush sur les attributions vont se concrétiser d'ici la fin de l'année par plusieurs publications professionnelles sur : la motivation des refus d'attribution, les procédures de gestion de la demande et des attributions, la mise en œuvre des enquêtes sociales.

B - Les propositions

- **Une information complète sur les offres** de logements sur un bassin d'habitat, accessible à tous les demandeurs avec la possibilité de déposer une demande par Internet dès lors que ce système de dépôt de la demande sera fiabilisé. Les demandes seront elles-mêmes inscrites sur un **fichier commun de la demande** à l'échelle du bassin d'habitat, partagé entre les bailleurs sociaux et les réservataires.
- Dans l'instruction des demandes, sera systématisée l'emploi de **méthodes d'objectivation du traitement des dossiers** des demandeurs, méthodes rendues publiques et dont l'application pourra être vérifiée. Ceci suppose des relations nouvelles avec les réservataires afin qu'ils partagent ce type de méthode.

- ces méthodes répondront à des **critères définis localement** entre les partenaires concernés par l'attribution des logements sociaux sur un territoire, dans le cadre de principes généraux définis au niveau national.
- **création d'une instance nationale qui définit ces principes** et s'assure de la cohérence des dispositifs locaux avec ces principes

Sur ce point, comme souvent, l'Ile-de-France devra faire l'objet d'une organisation spécifique, prenant en compte la nature particulière des bassins d'habitat, et notamment le fait qu'en zone centrale d'Ile-de-France, les demandes peuvent être déposées dans plusieurs départements.

3 – Prévention des expulsions

A - Le constat

La loi DALO pose en des termes nouveaux la question de la prévention des expulsions. Les ménages dont le bail a été résilié font partie des publics éligibles au droit au logement opposable. Or on observe depuis 2000 une augmentation du nombre d'expulsions sur réquisition de la force publique qui sont passées de 6 000 à 10 700 en 2007.

Dans, le secteur Hlm, la part des expulsions réalisées par rapport aux impayés reste faible : alors que le nombre annuel de ménages en impayés supérieurs à deux mois de loyers brut est de l'ordre de 180 000, le nombre de contentieux locatifs engagés par les organismes Hlm en représente le tiers. Ceci démontre le caractère essentiel du précontentieux dans les organismes Hlm, et leur engagement depuis 2003 dans les protocoles de prévention de ces expulsions. Dans le parc locatif privé, sur un total d'environ 97.000 impayés, le nombre de contentieux locatifs est de 70 700 soit 72%.

La paupérisation croissante des locataires du parc social, dans un contexte de moindre solvabilisation par l'APL, de fort renchérissement du coût de l'énergie et donc des charges locatives, nécessite une vigilance renforcée de la part des organismes. La détection des situations dès le premier incident de paiement, la mise en œuvre d'actions de traitement des impayés dès leur origine doit permettre d'éviter l'apparition de dettes lourdes difficilement rattrapables par des ménages à bas revenus. Des relogements doivent être proposés aux ménages qui sont dans l'incapacité d'assumer le paiement de leur quittance, au sein de chaque organisme ou en interorganisme.

L'amélioration de la situation dans le parc social nécessite cependant une mobilisation accrue des partenaires : Epci et communes, conseils généraux. La mise en place d'une commission de coordination de la prévention des expulsions, prévue par la loi ENL et dont les contours ont été précisés par décret en 2007 peut s'avérer utile dans ce domaine.

Malheureusement, l'Etat joue un rôle ambigu dans la prévention des expulsions. Tout d'abord il n'assure pas partout la coordination des services publics qui doit accompagner les protocoles de prévention des expulsions, dont il refuse d'être signataire.

Ensuite la dette de l'Etat vis-à-vis des organismes Hlm pour refus du concours de la force publique s'élève à près de 40 millions d'euros. Le Ministère de l'Intérieur applique une circulaire qui semble enjoindre les préfets à « marchander » l'indemnisation des propriétaires, alors même que les organismes ont généralement consenti à des remises partielles de dettes dans le cadre des protocoles de prévention des expulsions. L'Etat a refusé, malgré l'avis contraire de la CADA, de communiquer à l'Union cette circulaire. Il vient d'y être condamné par une décision du Tribunal administratif de Paris.

B - Les propositions :

Il paraît important que l'Etat modifie ses pratiques, en considérant qu'une prévention efficace de l'expulsion est moins coûteuse que le traitement des populations à la rue. Il doit redevenir signataire des protocoles de prévention des expulsions, et indemniser sans tarder les bailleurs.

Des expériences de « réquisition » du logement d'un ménage menacé d'expulsion, avec substitution de la collectivité à l'occupant pour le paiement du loyer, peuvent être menées, sauf cas de mauvaise foi manifeste ou de troubles de voisinage.

Le Locapass a donné de bons résultats mais rencontre des limites : il ne s'applique pas au-delà de trois ans, et est centré sur les salariés. Il peut avoir certains effets pervers, en donnant à certains le sentiment d'avoir un « droit à impayés ». Dans le cadre de la généralisation de la GRL, celle-ci pourrait être adaptée à la situation spécifique du secteur Hlm, qui ne relève pas d'un mécanisme assurantiel. Il s'agit plutôt d'adapter le Locapass. Les points suivants sont à prévoir :

- La couverture du risque d'impayés peut être mise en œuvre pendant toute la durée d'occupation.
- Extension aux non-salariés
- Prévention des effets pervers: implication des bailleurs sociaux dans la prévention et le suivi des impayés.

4 – Relations avec les associations gestionnaires de structures d'hébergement

Depuis 1986, l'USH et la FNARS sont engagées dans un partenariat concrétisé par des conventions qui ont été déclinées au plan local par des accords entre organismes d'Hlm et gestionnaires de CHRS. Ces conventions visent le plus souvent à organiser la sortie des structures d'hébergement.

La décentralisation des politiques sociales et des politiques locales de l'habitat et surtout l'entrée en application du droit au logement opposable modifient sensiblement l'environnement institutionnel dans lequel se mettent en œuvre ces partenariats. C'est pourquoi, l'USH et la FNARS ont conclu une nouvelle convention comportant des objectifs dans quatre domaines :

1. La connaissance et la qualification des besoins de places d'hébergement et de logements;
2. L'amélioration de la fluidité entre hébergement ou le logement temporaire et logement social,
3. Le renforcement de l'accompagnement social lié au logement,
4. La production de formes d'habitat adapté, transitoire ou pérenne.

La mise en œuvre de cette convention donnera lieu à l'élaboration de recommandations opérationnelles communes par les deux réseaux. Elles donneront lieu en 2008 à deux publications communes USH-FNARS.

5 – Production de maisons-relais

Les organismes se sont investis dans le développement des maisons-relais. Ces opérations sont longues à monter car elles impliquent de nombreux partenaires. Elles permettent d'apporter des réponses aux besoins d'accueil durable de ménages en situation d'isolement et d'exclusion, et qui ne sont pas suffisamment autonomes pour accéder à un logement individuel. Les besoins à satisfaire estent importants et les moyens de l'Etat ne sont pas complètement utilisés.

Les organismes doivent s'engager fortement dans la production de maisons-relais.

6 – Mobilité résidentielle

A - Le constat

La rotation en Hlm a beaucoup diminué (de 12.5% en 1999 à 9.8% en 2007) ce qui entraîne à la fois une difficulté d'accueil des nouveaux entrants et une « sous-optimisation » du patrimoine en termes de taux d'occupation ou de réponse à la mission sociale. Dans le même temps, des locataires Hlm qui souhaitent évoluer dans le parc social ou accéder à la propriété n'y parviennent pas suffisamment.

Ce phénomène ne doit pas être exagéré¹ et être apprécié par rapport aux situations locales. Il est dû à des facteurs objectifs - vieillissement, manque de petits logements, écart croissant entre loyers Hlm et loyers du marché – plus qu'à une mauvaise volonté des organismes ou l'« incivisme » des locataires.

Par ailleurs se pose la question du maintien de ménages dont les revenus dépassent les plafonds de ressources. Ces ménages sont peu nombreux (6,8% selon l'enquête OPS) et, le plus souvent, le dépassement est modeste (1% seulement des locataires dépassent les plafonds d'au moins 40%) et la part des ménages concernés est en diminution constante.

La faible mobilité et les dépassements de ressources suscitent cependant des critiques contre le monde Hlm et ses locataires et des propositions radicales, auxquelles l'Union est opposée..

Pour autant, des actions sont nécessaires que le mouvement Hlm s'est engagé à mettre en œuvre dans le cadre de l'accord relatif aux parcours résidentiels des locataires et au développement de l'offre en logement sociaux, signé avec l'Etat le 18 décembre 2007.

Il s'agit principalement de favoriser les parcours résidentiels dans le double souci de répondre à la collectivité et aux attentes des habitants. L'accord réaffirme les principes du droit au maintien dans le parc social et de contrat à durée indéterminée en contrepartie de l'application d'un surloyer en cas de dépassement du plafond de ressources et de l'incitation à accepter un logement plus petit en cas de sous-occupation.

Il prévoit également une meilleure prise en compte des demandes de mutation y compris par les échanges de logement, pouvant conduire à la création de bourses d'échanges.

B - Les propositions :

- **Réaffirmation du principe de maintien dans le parc social** et du contrat de location à durée **indéterminée**, avec l'application d'un surloyer à l'impact réel pour les dépassements substantiels et en fonction de la réalité des marchés locaux, l'assouplissement des rigidités en matière d'occupation et de gestion des mutations, dans le cadre des dispositions législatives actuelles.
- **Le livret de mobilité et un rendez-vous régulier (tous les trois ans)** avec le locataire qui en fait la demande ou est en situation spécifique (revenus, occupation).

¹ - la rotation est liée à l'évolution de la pyramide des âges (elle n'a guère diminué par tranche d'âge), et elle cesse de diminuer depuis deux ans.

- la sous-occupation, bien réelle, est deux fois moins importante que dans le parc privé,
- moins de 1% des locataires dépassent les plafonds de ressources de 40% ou plus,
- près d'un tiers des attributions se font dans le cadre de mutations.

Ce rendez-vous permettra d'examiner la situation du ménage et ses souhaits. En particulier seront examinées les situations de sous occupations accentuée, permettant l'évolution vers un logement plus adapté . Dans l'appréciation de la sous occupation, il sera tenu compte de l'évolution des modes de vie. Plus généralement, les réponses aux demandes de mutation doivent faire partie des priorités.

- **La prise en compte des situations spécifiques**, avec une attention particulière aux besoins des les personnes handicapées, très âgées, ou des travailleurs en mobilité.
- à l'issue d'une période d'expérimentation, **l'organisation d'échanges** entre locataires, en relation avec les bailleurs qui devront tester et fiabiliser ces systèmes.
- La **gestion des contingents doit prendre en compte la priorité à la mobilité** des ménages.

La facilitation des parcours des locataires vers l'accession à la propriété : conseil, vente et offre nouvelles, étude d'un plan d'épargne logement spécifique aux locataires Hlm.



**L'UNION
SOCIALE
POUR
L'HABITAT**

14, rue Lord Byron - 75008 Paris

Informations complémentaires
www.union-habitat.org, rubrique : congrès