

Avis « Logement : un droit pour tous ? »

Permettre un accès effectif et non discriminatoire au logement

(Assemblée plénière - 16 juin 2016 - adoption : unanimité)

1. *C'est un combat.* C'est le constat unanime des femmes et des hommes qui sont venus témoigner à l'occasion de l'Université populaire Quart Monde publique¹ « Logement : un droit pour tous ? » organisée par la CNCDH et ATD Quart Monde le 25 mai 2016, à l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne.
2. Ce combat est essentiel dans la mesure où l'accès au logement constitue un prérequis à l'exercice de nombreux droits de l'homme inscrits dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et ses deux protocoles additionnels tels que le respect de la vie privée et familiale, l'accès au travail, à l'éducation et à la santé. A ce titre, le logement ne peut pas être considéré comme un bien marchand comme les autres.
3. Cela explique qu'il soit reconnu comme un droit à part entière par les textes internationaux et européens, notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme (*art. 25*)², le Pacte international pour les droits économiques, sociaux et culturels (*art. 11*)³, la Convention européenne des droits de l'homme (*art. 8*)⁴ et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (*art. 34*)⁵. En tant qu'objectif à valeur constitutionnelle⁶, le droit à un logement décent fait également partie de notre

¹ Les Universités populaires Quart Monde, créées en 1972, par Joseph Wrésinski, fondateur du mouvement ATD Quart Monde, sont des lieux de dialogue et de formation réciproque entre des adultes vivant en grande pauvreté et d'autres citoyens qui s'engagent à leurs côtés. De ce croisement des savoirs entre les participants peut naître une pensée neuve, riche des diversités de ceux qui la créent, indispensable à l'élaboration d'un projet de société vraiment démocratique.

² « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ».

³ « Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit ».

A noter que le droit à un logement décent pour tous correspond également à plusieurs objectifs du développement durable, notamment le 1 « pas de pauvreté », le 9 « industrie, innovation et infrastructure », le 10 « inégalités réduites » et le 11 « villes et communautés durables ».

⁴ « Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance ».

⁵ « Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales ».

⁶ En s'appuyant sur les dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946, le Conseil constitutionnel a estimé, dans sa décision n°94-359 du 19 janvier 1995 concernant la loi n°95-4 relative à la diversité de l'habitat, que « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif à valeur constitutionnel ».

bloc de constitutionnalité et peut être invoqué par tout citoyen à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité⁷.

4. Le corpus législatif français permet en théorie d'en assurer la mise en œuvre effective. Précisément, l'accès au logement est reconnu par la loi comme un droit fondamental depuis 1982⁸, ce qui a ensuite été réaffirmé par les lois « Mermaz » en 1989⁹ et « Besson » en 1990¹⁰.
5. Dès 2002, le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD) proposait de créer « *une obligation de résultat juridiquement opposable* » pour le droit au logement. Se sont ensuite succédé une série d'événements dramatiques liés au logement, la création d'une plateforme associative et plusieurs propositions de lois. C'est finalement à la suite de la mobilisation médiatisée de l'association des Enfants de Don Quichotte (qui a organisé des campements de tentes le long du canal Saint-Martin à Paris) et conformément aux vœux exprimés par le président de la République Jacques Chirac¹¹, que la France devient en 2007 le seul pays européen avec l'Ecosse à inscrire l'opposabilité du logement dans la loi. La loi n°2007-290 du 5 mars 2007 *instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (DALO)* permet ainsi aux personnes mal logées de faire valoir leur droit à un logement (ou un hébergement) digne devant un juge. Elle fait peser sur l'Etat, non plus seulement une *obligation de moyens*, mais une *obligation de résultat*.
6. Ces dernières années, les lois et les plans en matière de logement se sont succédé, notamment les lois dite « SRU » du 13 décembre 2000¹², « MOLLE » du 25 mars 2009¹³, « ALUR » du 24 mars 2014¹⁴ et le projet de loi *Egalité et Citoyenneté*, déposé à l'Assemblée nationale le 13 avril 2016. Si elles témoignent des efforts du Gouvernement pour tenter de réformer la politique du logement, force est de constater que les résultats ne sont pas à la hauteur des attentes et des dépenses publiques consacrées en France aux politiques du logement qui sont parmi les plus élevées d'Europe (environ 2 % du PIB)¹⁵. La situation du marché du logement en France ne s'est pas améliorée de manière significative depuis les années 2000 et s'est même dégradée dans le contexte de crise économique et sociale depuis 2008. Un récent rapport souligne le manque de cohérence des politiques menées¹⁶ et les récentes condamnations de l'Etat par la Cour européenne

⁷ Conseil constitutionnel, décision n°2011-169 QPC du 30 septembre 2011.

⁸ Loi n° 82-526 *relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs*.

⁹ Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 *tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986*.

¹⁰ Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 *visant la mise en œuvre du droit au logement dont l'article premier dispose que "garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation"*.

¹¹ J. Chirac s'est prononcé pour « *un véritable droit au logement opposable* » lors de ses vœux aux Français pour l'année 2007.

¹² Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 *relative à la solidarité et au renouvellement urbains*. Cette loi a été complétée par celle du 18 janvier 2013 n°2013-61 *relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social*.

¹³ Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 *de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion*.

¹⁴ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 *pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*.

¹⁵ D'après la Commission européenne, elles se sont élevées à 2,3% du PIB en 2013, soit nettement plus que la moyenne de la zone euro (1,1%) et un niveau comparable uniquement à celui du Royaume-Uni (2,1%). Elles se répartissent entre les allocations de logement ciblant la demande (0,9 % du PIB) et les subventions en faveur de l'offre de logements (1,4% du PIB). Voir Document de travail des services de la commission, 26 février 2016, *Rapport pour la France contenant un bilan approfondi sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques*, SWD(2016) 79 final.

¹⁶ Un document de travail récemment publié présentant les *conclusions finales* de la mission d'évaluation de la politique du logement menée en 2014 constate que l'Etat y investit d'importantes ressources - 46 milliards d'euros par an, soit 2 % du PIB - sans veiller à la cohérence des politiques menées (Conclusions de la mission d'évaluation de la politique du logement (conclusions finales), CGEDD/IGAS/IGF, 23 juin 2014, publié sur le site internet des Echos en janvier 2015). A noter que l'estimation des dépenses publiques consacrées au logement est susceptible de varier en fonction des éléments retenus servant de base au calcul.

des droits de l'homme¹⁷ témoignent de la mise en œuvre partielle et hétérogène du droit en vigueur. La CNCDH estime que cette situation, déjà dénoncée en 1994¹⁸, reste inacceptable.

7. Partant, la CNCDH a souhaité se saisir de la problématique de l'accès au logement, en portant une attention particulière aux facteurs de discrimination, aux mécanismes d'exclusion, ainsi qu'aux divers blocages susceptibles de nuire à l'accès effectif à ce droit, surtout s'agissant des personnes vulnérables qui sont les premières victimes de la crise du logement en France¹⁹. A cette fin, il conviendra de dresser un bref état des lieux du mal-logement en France métropolitaine²⁰ (I) et d'identifier les freins et les obstacles à l'action des pouvoirs publics (II) avant de procéder à une analyse fine du Titre II du projet de loi *Egalité et Citoyenneté* (III) puis de formuler un ensemble des recommandations.

8. A titre liminaire, la CNCDH formulera trois observations.

Première observation, il convient encore et toujours de rappeler que le mal-logement repose avant tout sur la pénurie de logements en France dans les zones tendues, en grande partie responsable de la hausse ou du maintien à un niveau particulièrement élevé du prix de l'immobilier à la vente et à la location. Cette situation est propice à la spéculation ou à l'exigence de rentabilité financières, mais préjudiciable aux personnes ayant l'impérieuse nécessité de se loger, les aides au logement ne compensant pas ces montants élevés. Il s'ensuit que l'accès au logement, reposant principalement sur les ressources du demandeur, est de fait plus compliqué pour les ménages modestes. Aussi, le pacte républicain qui repose sur l'égalité des droits et leur exercice effectif, n'est pas respecté, la politique menée étant intrinsèquement inégalitaire²¹.

Deuxième observation, qui découle de la première, la politique du logement doit devenir une priorité de l'action publique française. Il est à noter qu'elle se décline aujourd'hui en une série de mesures législatives et réglementaires conduisant à un empilement parfois peu lisible de dispositifs juridiques. Sans une mise en cohérence des actions conduites autour d'une vision stratégique claire et d'objectifs géographiquement et socialement ciblés, les progrès de cette politique ne pourront qu'être marginaux. De même, elle ne pourra atteindre son objectif -qui est d'assurer un logement décent à

¹⁷CEDH, arrêt du 17 octobre 2013 Winterstein c. France (requête n°27013/07) ; arrêt du 9 avril 2015 Tchokontio Happi c. France (requête n°65829/12).

Dans le premier arrêt, la CEDH souligne la violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme constituée en raison du fait que les « requérants n'ont pas bénéficié, dans le cadre de la procédure d'expulsion, d'un examen de la proportionnalité de l'ingérence conforme aux exigences de l'article 8 » et pour ceux des requérants qui avaient demandé un relogement sur des terrains familiaux, « en raison de l'absence de prise en compte suffisante de leurs besoins ». Les requérants concernés par la décision d'expulsion étaient pour la plupart « issus du monde du voyage ».

Dans le second arrêt, la CEDH constate la violation de l'article 6§1 de la CEDH (droit à un procès équitable) s'agissant d'une famille reconnue DALO en février 2010 qui n'était toujours pas relogée quatre années après.

La Cour considère que le manque de ressources de l'Etat pour assurer le relogement ne constitue pas un argument recevable pour justifier la non-exécution de ce jugement.

¹⁸ CNCDH, 22 septembre 1994, *Avis sur le droit au logement*.

¹⁹ Voir Fondation Abbé Pierre, Feantsa, 2015, *Regard sur le mal-logement en Europe*. Alors que la France et la Finlande disposent d'un parc conséquent de logements abordables et de revenus de transfert indexés sur les revenus, ils connaissent une proportion de ménages pauvres (ayant des revenus inférieurs à 60 % du revenu médian national) en taux d'effort excessif parmi les plus élevés d'Europe (22% et 20 %). Il semble que la crise économique ait d'abord frappé les ménages pauvres en Europe, qui seraient également plus exposés aux fluctuations du marché.

²⁰ Etant donné la spécificité de la situation du logement dans les territoires d'Outre-mer, cet avis se concentrera exclusivement sur la France métropolitaine.

²¹ A titre d'illustration, Paris est la deuxième capitale européenne où le prix de l'immobilier neuf est le plus élevé, après Londres. Il est plus de trois fois supérieur à celui observé à Berlin ou encore à Madrid. D'après une étude sur le marché immobilier résidentiel européen du cabinet Deloitte (*Property Index, Overview of European Residential Markets*, 4e édition, 3 juillet 2015), le prix du mètre carré est de 10 266 euros à Paris, contre 3 350 euros à Berlin, 2 876 euros à Madrid et 14 089 euros à Londres.

chacun en fonction de ses moyens-, que s'il est assuré un suivi rigoureux des différents dispositifs et que sont mobilisés les moyens budgétaires, juridiques et institutionnels nécessaires à sa mise en œuvre. A cette fin, rappelons l'esprit de la loi DALO dont le préambule stipule que « *la mise en œuvre du droit au logement doit mobiliser l'ensemble de la société et [que] l'Etat, qui en est le garant, doit user de toutes ses prérogatives pour le faire respecter* ».

Troisième observation, les dépenses publiques de logement devraient être considérées comme un investissement, et non uniquement comme un coût. En effet, une politique du logement volontariste permettra à terme de prévenir les coûts économiques et sociaux induits par le mal-logement (nuitées hôtelières, impact sur la santé, l'insertion professionnelle, la réussite scolaire...) et d'entretenir la croissance et l'emploi.

9. Les propositions formulées ci-après ont vocation à renforcer l'effectivité de la législation relative au droit au logement qui doit s'accompagner, comme le rappelle la Fondation Abbé Pierre, d'un droit à la liberté de choix de son mode d'habitat et d'un droit à la ville, permettant d'échapper à l'assignation à résidence des plus démunis dans les territoires déclassés²². Elles s'inscrivent dans le mandat de garantie collective de promotion et de protection des droits de l'homme de la CNCDH.

I. FAIRE DE LA LUTTE CONTRE LE MAL-LOGEMENT EN FRANCE UNE PRIORITE DE L'ACTION PUBLIQUE

A. UNE AGGRAVATION ALARMANTE DU MAL-LOGEMENT EN FRANCE

10. La qualification du mal-logement reste sujette à débat et les données statistiques à la disposition du monde scientifique ne permettent pas d'analyser aisément toutes les formes prises par ce dernier. Il se caractérise principalement par l'absence de choix de la part des ménages privés d'un domicile ou contraints de vivre dans un logement ne répondant pas à leurs besoins. Le rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre est à ce jour l'outil le plus abouti pour appréhender l'état du mal-logement en France métropolitaine. Il tente de prendre en compte l'ensemble de ses manifestations : l'absence de domicile personnel, les mauvaises conditions d'habitat, les difficultés pour accéder à un logement, pour s'y maintenir et, enfin, le blocage des parcours résidentiels. Le recoupement des données disponibles permet à la Fondation d'établir une estimation globale évaluée à 3,8 millions de mal-logés et 12,1 millions de ménages affectés à des degrés divers par la crise du logement²³.
11. Dans la catégorie des mal-logés sont comptabilisés les personnes privées de domicile personnel (894 500 personnes, dont 141 500 sans domicile fixe), celles vivant dans des conditions de logement très difficiles par manque de confort ou surpeuplement dit « accentué »²⁴ (2 879 000 personnes), les 44 000 « gens du voyage » ne pouvant pas accéder à une place dans les aires d'accueil ou sur un terrain familial et 41 000 résidents

²² Fondation Abbé Pierre, 2016, *21^e rapport sur l'état du mal-logement en France*, p.265.

²³ Le 21^e rapport de la Fondation Abbé Pierre sur l'état du mal-logement en France, publié en 2016, procède à un recoupage de données issues notamment de l'enquête nationale Logement (ENL) 2013, de l'enquête sans-domicile de l'INSEE et du recensement de la population 2006. L'INSEE produit une enquête nationale Logement à intervalles réguliers depuis 1955, en posant des centaines de questions à la population sur ses conditions d'habitat. A noter que les résultats issus de l'ENL présentés par le rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre ne concernent que la France métropolitaine.

²⁴ Le logement est dit « surpeuplé » s'il manque deux pièces par rapport à la norme de peuplement de l'INSEE qui est la suivante : une pièce de séjour pour le ménage ; une pièce pour chaque couple ; une pièce pour les célibataires de 19 ans et plus ; pour les célibataires de moins de 19 ans, une pièce par enfant ou pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou s'ils ont moins de sept ans.

de foyers de travailleurs migrants en attente de traitement. Si ce n'est l'amélioration significative du confort sanitaire de base, la plupart des indicateurs disponibles révèlent une aggravation des situations personnelles de mal-logement, qu'il s'agisse du nombre de personnes sans domicile (qui a doublé entre 2001 et 2012), de l'hébergement contraint chez des tiers (+20% entre 2006 et 2013), de l'effort financier excessif (+42%), du surpeuplement accentué (+17 % entre 2006 et 2013) ou de la privation de chauffage à cause de son coût (+44%).

12. Les témoignages recueillis à l'occasion de l'Université populaire Quart Monde du 25 mai 2016 révèlent que le mal-logement recouvre des situations personnelles multiples et variées et, souvent, cumulatives. En l'attente, durant parfois plusieurs années, d'une solution de logement digne et pérenne, certains vivent à la rue, en squat, en camping, dans des chambres d'hôtels ou d'autres structures d'hébergement, dans des logements trop petits, dégradés ou insalubres. Devant les difficultés à s'acquitter d'un loyer dont le niveau est incompatible avec leurs ressources, d'autres sont contraints de se priver de chauffage, de nourriture ou de soins de santé, voire risquent l'expulsion²⁵.
13. Il ressort des différentes études menées sur le mal-logement que certains profils de ménages sont plus vulnérables que d'autres. L'effort consenti pour se loger est particulièrement important pour les locataires tous secteurs confondus et, parmi eux, pour les ménages les plus modestes. Outre le revenu et le patrimoine, d'autres lignes de fractures sont accentuées par la crise du logement, liées notamment à l'âge, à la composition familiale, l'origine réelle ou supposée des demandeurs de logement ou encore leur état de santé. En outre, certaines personnes rencontrent des difficultés particulières en lien avec leur statut ou leur condition, au nombre desquelles les personnes en situation de handicap, celles en situation administrative irrégulière ou encore les gens du voyage. De surcroît, les données disponibles mettent en évidence un effet de genre sur les types de difficultés rencontrées dans l'accès au logement²⁶.

B. LE DROIT AU LOGEMENT, UN PRE-REQUIS A L'EXERCICE DE NOMBREUX DROITS

14. Le mal-logement nuit gravement à l'exercice des droits fondamentaux de l'homme et induit des coûts économiques et sociaux tant pour les finances publiques que pour les ménages mal-logés²⁷.
15. Pour commencer, l'absence d'une attestation de domiciliation pour les personnes sans domicile stable ou fixe entrave l'accès à certains droits et prestations sociales²⁸ ; sans

²⁵ Si depuis 2006 les impayés ont très peu augmenté (+ 2 % entre 2006 et 2013 par rapport à + 66% entre 2002 et 2006), les hausses des loyers contraignent les ménages disposant de peu de ressources à fournir un effort financier considérable pour les dépenses de logement, au détriment des autres postes de consommation, tels que les dépenses de santé ou l'alimentation (Fondation Abbé Pierre, 2016, *Rapport précité*, p.164).

²⁶ « A pauvreté égale, le fait d'être un homme augmente le risque d'être confronté à une privation sévère de logement le fait d'être une femme augmente le risque d'être en situation de taux d'effort excessif et il y a peu d'effets de genre quant à la sur-occupation. Ces tendances révèlent [cependant] de grandes disparités entre pays » (Fondation Abbé Pierre, Feantsa, 2015, *Regard sur le mal-logement en Europe*, précité, p.40).

²⁷ PACT, CREDOC, Fondation des villes, janvier 2015, *Rapport provisoire sur la mesure du coût économique et social du mal-logement* ; OFCE, octobre 2015, *Rapport marché à procédure adaptée sur la mesure du coût économique et social du mal-logement*. Ces études ont été commandées par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) et le Plan urbanisme construction architecture (PUCA) avec l'objectif de mesurer les coûts induits par le mal-logement. Les résultats semblent montrer l'importance de l'environnement du foyer sur l'ensemble des champs d'étude retenus. Si la multiplicité et la non-exhaustivité des données utilisées ne permettent pas d'obtenir un chiffrage monétaire jugé satisfaisant des coûts directs et indirects engendrés par le mal-logement, au sens le plus large, il pourrait dépasser les 30 milliards d'euros par an. Voir également P. Madec, *Revue de l'OFCE*, "quelle mesure du coût économique et social du mal-logement", n° 146, 2016.

²⁸ La domiciliation permet aux personnes sans domicile stable ou fixe de recevoir du courrier, de faire valoir certains droits comme la délivrance d'une carte d'identité, l'inscription sur les listes électorales ou l'aide

adresse où recevoir son courrier, rechercher un emploi, se faire soigner et inscrire son enfant à l'école est extrêmement compliqué. Or les refus arbitraires d'une telle attestation par les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS) ou les organismes agréés par le préfet²⁹, qui génèrent une « *inexistence légale* » de ces personnes³⁰, sont malheureusement très fréquents. Les motifs des refus sont souvent le manque de lien avec la commune ou le manque de moyens du CCAS³¹. Plusieurs des individus entendus le 25 mai 2016 ont témoigné des difficultés générées par l'absence de domiciliation : « *Quand tu n'as pas d'adresse, tu es repoussé de partout, tu es comme un inconnu. Tu n'as pas accès à tes droits. Tu ne reçois pas ton courrier. Tu ne peux pas participer à la vie citoyenne, ni voter. Tu as honte de dire à un employeur que tu es domicilié ou sans adresse* ».

L'on note également, en France métropolitaine, des pratiques discriminantes à l'encontre des habitants d'Outre-mer, notamment de refus de location, en raison de la domiciliation ultra-marine des garants³².

16. Ensuite, les conséquences macro-économiques du mal-logement sont certainement les plus évidentes. Le manque de logements abordables dans les grandes agglomérations, où se concentrent l'essentiel des activités, entraîne un éloignement du lieu de travail ou d'étude qui ne peut que nuire à la productivité du travail et à la formation des jeunes. Le coût du logement nuit également à la mobilité professionnelle ; en 2011, 11 % des individus interrogés en recherche d'emploi déclaraient avoir renoncé au cours des cinq dernières années à un emploi à cause du surcoût financier provoqué par le déménagement³³. De surcroît, la rareté de l'offre entraîne une inflation immobilière qui réduit les capacités financières des ménages au détriment d'autres postes de consommation, ce qui est dommageable pour l'économie française.
17. Par ailleurs, l'impact du mal-logement sur l'état de santé a été maintes fois démontré. Des taux d'effort trop élevés pour se loger réduisent la capacité d'arbitrage des ménages, au détriment parfois des dépenses d'alimentation, de santé et de chauffage. D'après l'INSEE, près de cinq millions de ménages se sont ainsi plaints d'avoir eu froid en 2013 ; les personnes exposées à la précarité énergétique ont une perception plus forte d'une santé dégradée, avec une fréquence accrue de pathologies aiguës (rhumes, angines, grippe...). De surcroît, vivre dans un logement insalubre accroît l'exposition aux intoxications (plomb, monoxyde de carbone...), aux pathologies allergiques ou respiratoires. Il est à noter que les effets sanitaires de l'absence d'un logement sont décuplés, comme le révèle l'espérance de vie extrêmement réduite d'une personne vivant à la rue (49 ans). Le mal logement a aussi des conséquences sur le plan psychique, en générant une dégradation de l'image de soi et le repli sur soi du ménage, voire un sentiment de gêne ou de honte³⁴.
18. On peut également s'interroger sur l'impact de la vulnérabilité résidentielle et de l'accroissement des inégalités sur l'affaiblissement de la citoyenneté et le renforcement

juridictionnelle, et de bénéficier de prestations sociales. Ces personnes peuvent « élire domicile » auprès d'un CCAS ou d'une association agréée par le préfet.

²⁹ La liste des organismes pouvant être agréés est fixée limitativement dans l'article D. 264-9 du code de l'action sociale et des familles.

³⁰ Fondation Abbé Pierre, 2016, *Rapport précité*, p.72.

³¹ Un CCAS peut seulement refuser une demande de domiciliation s'il considère que le demandeur ne présente un lien suffisant avec la commune. Ce lien doit s'apprécier selon les critères figurant à l'article R. 264-4 du CASF.

³² En mai 2012, le Défenseur des droits, alerté par des cas de refus de prêts bancaires et de location pour cause de domiciliation ultra-marine des garants, a adopté une recommandation visant à mettre un terme à des pratiques jugées discriminatoires à l'encontre des habitants d'Outre-mer (décision n°2012-81 du 24 mai 2012).

³³ CREDOC, 2011, *Enquête Conditions de vie et aspirations*.

³⁴ Fondation Abbé Pierre, 2016, *Rapport précité*, zoom "Le logement est une question de santé publique", pp.35-123.

de la désaffection des citoyens les plus exclus pour la "chose publique" du fait des espoirs déçus, d'un profond désenchantement, voire d'un sentiment d'injustice ou de colère. Cela pourrait se traduire « *dans les urnes et dans l'abstention* »³⁵ ou par des attitudes de « *rejet des codes sociaux et des institutions* »³⁶.

19. Enfin, le mal-logement fragilise la vie sociale et familiale, surtout s'agissant des ménages privés de logement, contraints de se tourner vers des solutions provisoires d'hébergement. Ces structures d'urgence, saturées, ne parviennent pas à assumer leur rôle premier d'insertion sociale et leurs modalités d'accueil entraînent un *turnover* des personnes accueillies qui ne leur permettent nullement de se stabiliser³⁷. Cet environnement peu sécurisant est particulièrement préjudiciable pour le développement de l'enfant, en compromettant le bon déroulement de sa scolarité ou en lui renvoyant une image dépréciée de lui-même et de ses parents³⁸. Pour la CNCDH, les ruptures familiales qui peuvent découler du placement des enfants induit par l'absence d'un logement digne et pérenne doivent absolument être évitées.
20. Ces différents paramètres doivent être pris en compte par les pouvoirs publics, particulièrement lors des procédures d'expulsion. En l'espèce, il convient de rappeler l'arrêt Winterstein dans le commentaire duquel la CEDH souligne la nécessité pour le juge d'examiner la proportionnalité d'une mesure d'expulsion, en tenant compte notamment des possibilités de relogement et de la vulnérabilité des personnes menacées d'expulsion³⁹.
21. En résumé, la reconnaissance de l'opposabilité du droit au logement, qui implique d'en garantir effectivement l'accès à chacun, doit permettre de créer les conditions favorables à l'exercice des droits socio-économiques. En conséquence, il est urgent d'agir pour redonner des perspectives à « *tous ceux qui sont aux portes du logement ou risquent à tout moment de s'y trouver* »⁴⁰.

II. IDENTIFIER LES FREINS ET LES OBSTACLES A L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS

22. La crise du logement en France relève de la combinaison de multiples facteurs : l'inadéquation de l'offre et de la demande de logements ; l'application partielle et incertaine du droit en vigueur ; les stratégies de contournement et les pratiques discriminantes de certains acteurs locaux, elles-mêmes sous-tendues par des préjugés ciblant certains profils de ménages. Ils représentent autant de freins à l'action des pouvoirs publics qu'il faut identifier et lever pour permettre à tous d'accéder à un logement digne.

A. OBSERVATIONS GENERALES

³⁵ Fondation Abbé Pierre, 2016, *Rapport précité*, p.33.

³⁶ PACT, CREDOC, Fondation des villes, janvier 2015, *Rapport précité*, p.70.

³⁷ Le *turnover* au sein des structures d'hébergement a été dénoncé par l'association des Enfants de Don Quichotte, puisqu'il constitue une pratique en violation avec le principe de continuité inscrit dans l'article L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles. Voir P. Noblet, « Maltraiter les sans-abri au nom de l'égalité », *Vie sociale et traitements*, mars 2012, n°127, pp. 27-32.

³⁸ Fondation Abbé Pierre, 2010, *15ème rapport sur l'état du mal-logement en France*, chapitre 2 "Les enfants victimes collatérales du mal-logement", pp. 55-96.

³⁹ CEDH, Winterstein et autres c. France (req. n°27013/07), 17 octobre 2013.

⁴⁰ R. Ballain, « Quelles perspectives pour les personnes privées de logement ? », *Regards croisés sur l'économie*, janvier 2011, n°9, pp. 59-70.

23. L'absence d'une solution de logement pour tous repose principalement sur des déséquilibres structurels des marchés du logement que l'action publique a encore aujourd'hui du mal à appréhender. De manière générale, on observe :
1. **Une inadéquation entre offre et demande de logements, tant en ce qui concerne la répartition spatiale de l'offre, son adaptation aux besoins et aux ressources des ménages**
24. En premier lieu, la pénurie structurelle de logements abordables, principalement dans les grandes agglomérations, impose d'opérer un tri entre les demandeurs, au détriment bien souvent des personnes les plus vulnérables. Les régions Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et la plupart des grandes agglomérations sont particulièrement touchées⁴¹. A cela s'ajoute une baisse de la mobilité des locataires sur l'ensemble du parc depuis les années 1990, en raison notamment de la hausse des prix de l'immobilier et des loyers⁴².
25. En second lieu, si la structure des ménages a beaucoup évolué ces trente dernières années, et que le nombre de demandeurs ne cesse de croître⁴³, le parc social, datant souvent des années 60 et 70, n'est plus suffisamment adapté à la demande (manque de petites et de grandes surfaces⁴⁴). Par ailleurs, le parc social est mal réparti sur le territoire avec une concentration dans certaines villes et dans certains quartiers, principalement les QPV (quartiers prioritaires de la politique de la ville)⁴⁵. Ajoutons à cela le manque flagrant de terrains familiaux en état de service aménagés permettant aux gens du voyage semi-sédentaires, voire sédentaires, d'installer leurs caravanes.
26. En troisième lieu, les loyers pratiqués sont de plus en plus déconnectés des ressources des demandeurs. La demande en logements très sociaux de type PLAI⁴⁶ est très forte alors qu'elle ne constitue qu'un faible pourcentage du stock et de la production HLM⁴⁷. Précisément, ces derniers représentent 4 % du parc social en France, alors que 66 % des entrants dans le logement social en remplissent les conditions de ressources⁴⁸.
27. En dernier lieu, face à la part croissante que prend le logement (loyers et charges) dans le budget des ménages, ceux à faibles revenus sont de plus en plus exposés à un retard

⁴¹ En 2014, 57 % des recours DALO sont concentrés dans les huit départements d'IDF, 14 % dans trois départements du PACA (Bouches-du-Rhône, Alpes-Maritimes, Var, 14 % dans six départements spécifiques (Gironde, Haute-Garonne, Loire-Atlantique, Nord, Hérault, Rhône). Voir Comité de suivi du DALO, 2016, 10e rapport, *Le bilan du droit au logement opposable pour la période 2008-2014*.

⁴² Institut Montaigne, juillet 2015, Rapport, *Politique du logement : faire sauter les verrous*, pp.74-82.

⁴³ En huit ans, le nombre de ménages demandeurs d'un logement social a augmenté de 42 % pour atteindre 1,8 millions de demandes actives dans le système national d'enregistrement (SNE) en 2014 (HCLPD, juin 2015, 18^e rapport, *La mobilisation du parc privé pour créer une offre sociale*). A noter que l'enquête Logement de 2013 recense 1,4 millions de demandeurs, différence pouvant s'expliquer par le phénomène de double-compte dans le SNE.

⁴⁴ 67 % des logements HLM sont des logements de trois ou quatre pièces (contre 46 % dans le parc locatif privé), alors que les familles monoparentales et les familles nombreuses y sont surreprésentées par rapport à l'ensemble de la population (USH, *Les HLM en chiffres en 2015*, 76^e Congrès, Montpellier, du 22 au 24 septembre 2015).

⁴⁵ En France, près d'un quart (23,6 %) des logements sociaux sont situés en QPV (CGDD, novembre 2015, "Le parc locatif social au 1er janvier 2015", *Chiffres & Statistiques*, n° 696).

⁴⁶ Les logements sociaux se distinguent en France par leur mode de financement initial qui détermine les ménages éligibles via des plafonds de revenus et loyers afférents : logements PLS (prêt locatif social), PLUS (prêt locatif à usage social) et PLAI (prêt locatif aidé d'intégration). Il existe un quatrième produit : le PLI (prêt locatif intermédiaire) attribué selon des plafonds de ressources compris entre 140 % et 180 % du plafond HLM. Chaque année, la loi de finance fixe des objectifs de construction de logements sociaux.

⁴⁷ Le parc HLM se répartit de la manière suivante : 4 % de PLAI, 88 % de PLUS, 4 % de PLS et 4 % de PLI et assimilés (USH, *Les HLM en chiffres en 2015*, précité). La loi de finance pour 2016 prévoit la construction de 140 000 logements locatifs sociaux, dont 35 000 PLAI, 69 000 PLUS et 36 000 PLS.

⁴⁸ HCLPD, avril 2012, *Loyers Hlm, droit au logement et mixité sociale*.

de paiement (voire au non-paiement)⁴⁹, donc au risque d'une expulsion locative⁵⁰. Il convient de noter cette contradiction apparente qu'en dépit d'un dispositif de solvabilisation par les aides au logement important, la France est l'un des pays européens où le niveau des arriérés de loyers et de remboursement d'emprunt est parmi les plus élevés d'Europe⁵¹.

2. Des aides au logement qui ne bénéficient pas toujours à ceux qui en ont le plus besoin

28. On constate depuis le début des années 2000 un décrochage du barème des aides personnelles au logement par rapport à la hausse des loyers alors que ces aides sont censées, de par leur effet solvabilisateur, permettre à des ménages modestes d'accéder au logement⁵². Précisément, plus de 70 % des allocataires doivent s'acquitter de loyers supérieurs au loyer plafond servant au calcul des aides contre 58 % en 2001⁵³, si bien que les ménages particulièrement vulnérables doivent faire face à une hausse conséquente de leur taux d'effort⁵⁴ et peuvent être exclus du parc social par manque de ressources. Partant, les arbitrages budgétaires effectués par les responsables politiques en matière d'aide au logement (type élargissement du prêt à taux zéro « PTZ+ »⁵⁵) interrogent dans la mesure où les APL n'ont pas été revalorisées depuis des années. De surcroît, il est à noter que certaines aides ne produisent pas toujours les effets incitatifs escomptés ou n'atteignent pas leur cible⁵⁶.

3. Des politiques de logement mal ciblées géographiquement et socialement

29. On ne peut qu'être frappé par le manque de fiabilité des statistiques disponibles. L'enquête nationale sur le logement de l'INSEE, réalisée de façon très irrégulière (pour les trois dernières vagues : 2002, 2006, 2013), est parcellaire ; elle ne comptabilise pas, par exemple, les personnes vivant en camping ou dans des abris de fortune. De même, à ce jour, il est difficile de connaître l'évolution des loyers dans les grandes

⁴⁹ Près de deux millions de ménages ont indiqué entre 2011 et 2013 avoir rencontré des difficultés pour payer leur loyers et charges (Fondation Abbé Pierre, 2016, *rapport précité*, p.19).

⁵⁰ Les contentieux liés aux impayés de loyer constituent la première étape d'une procédure qui peut aller jusqu'à l'expulsion locative, et touchent 166 000 ménages en 2014 (+10 % par rapport à 2013). Les expulsions effectives avec intervention des forces de l'ordre concernent 11 064 personnes en 2014 (+ 68 % depuis 2001). Voir Fondation Abbé Pierre, 2016, *rapport précité*, p.167.

⁵¹ Fondation Abbé Pierre - Feantsa, 2015, *Regard sur le mal-logement en Europe, précité*.

⁵² Il existe trois principales formes d'aides personnelles au logement : l'allocation logement familiale (ALF), l'allocation logement social (ALS), l'aide personnalisée au logement (APL). Voir Cour des comptes, juillet 2015, *Rapport sur les aides personnelles au logement (APL)*, demandé par la commission des finances du Sénat.

⁵³ Institut Montaigne, juillet 2015, *Rapport précité*, pp.86-87. D'après un rapport de l'IGAS de 2012, sur la période 2000-2010, les loyers plafonds des aides ont augmenté de 16 % quand les loyers moyens des bénéficiaires des aides ont augmenté de 32 % et l'indice des prix à la consommation de 19 %.

⁵⁴ Le taux d'effort, mentionné comprend les loyers (ou remboursement d'un prêt immobilier) et charges nets des aides au logement rapportés aux revenus. Un arrêté du ministre chargé du Logement du 10 mars 2011 en fixe la méthode de calcul, conformément à l'article R.441-3-1 du CCH. Le taux d'effort net moyen entre 1992 et 2013 est passé de 16,6 % à 17,5 %. Il est particulièrement fort pour les locataires du parc social (23,9 % en 2013) et privé (30 %), et les ménages les plus pauvres (1er décile, 55,9 %). En 2013, plus de cinq millions de personnes supportent un taux d'effort supérieur à 35 %, et plus de la moitié d'entre eux ont un niveau de vie inférieur à 65 % du seuil de pauvreté (650 euros par mois et unité de consommation). Fondation Abbé Pierre, 2016, *rapport précité*, pp.17-19.

⁵⁵ « [Le Gouvernement] a introduit au dernier moment un élargissement du prêt à taux zéro (« PTZ + ») dont le coût, pour la génération des accédants de 2016, est évalué à 2 milliards d'euros - pas loin d'un triplement par rapport au coût actuel (...). Le relèvement des plafonds de ressources pour y être éligible (...) ne profitera de fait qu'au tiers de Français les plus aisés, puisque les autres y étaient déjà éligibles » (Fondation Abbé Pierre, 2016, *rapport précité*, p.209).

⁵⁶ CGEDD/IGAS/IGF, 23 juin 2014, *Conclusions finales de la mission d'évaluation de la politique du logement, précité*.

agglomérations. Or sans connaissance fine des marchés locaux du logement, il est très difficile de construire des politiques ciblées sur les besoins.

Pour pallier ce manque d'informations, de nombreux diagnostics sectoriels sur le mal-logement sont réalisés à différentes échelles⁵⁷, sans apporter toutefois une vision globale des besoins. Les diagnostics territoriaux à 360° ont vocation à y remédier en se basant sur une approche transversale et territorialisée et un partage des informations entre les institutions et les professionnels de terrain, aux fins de produire une stratégie d'action commune à l'échelle locale⁵⁸. Si ces diagnostics constituent une réelle avancée, leur élaboration effective est malheureusement très hétérogène sur le territoire⁵⁹.

30. Par ailleurs, le pilotage de la politique du logement se situe au milieu du gué, entre un pilotage « hors sol » de l'Etat qui fixe des orientations nationales, s'agissant par exemple des objectifs de construction et de définition du public-cible du logement social, et une politique micro-locale marquée par la prédominance des élus et des bailleurs dans l'élaboration des programmes de construction (délivrance des permis de construire, rédaction des PLU...) et des normes d'attribution des logements sociaux, ce malgré la volonté affichée par le Gouvernement de transférer ces compétences aux intercommunalités⁶⁰. Cette difficulté à dépasser cette souveraineté communale, sorte de cas d'espèce assez exceptionnel en Europe, entraîne un phénomène de concurrence entre les communes pour éviter les ménages à bas revenus⁶¹.

S'il est légitime et nécessaire que l'Etat fixe des objectifs à atteindre et les grandes orientations nationales de la politique du logement, leur déclinaison à l'échelle locale n'est pas toujours conditionnée à un fin diagnostic de l'offre et de la demande, ce qui peut conduire à une utilisation sous-optimale voire contreproductive des outils mobilisables. A titre d'illustration, certaines communes atteignent une proportion inquiétante de logements vides du fait de la surabondance de l'offre, et on continue parfois à y construire en s'appuyant sur des programmes défiscalisés d'investissement locatif⁶². Dans ce cas précis, il convient de relativiser la pertinence d'un objectif national

⁵⁷ Il s'agit notamment des diagnostics inclus dans des plans programmatiques, tels que les plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), les programmes locaux de l'habitat (PLH) et les plans départementaux de l'habitat (PDH) qui comportent chacun une phase d'évaluation des besoins. Il s'agit également des informations recueillies par les SIAO ou par le système d'information ORTHI qui recense les situations de logements indignes et les habitats non décents, etc.

⁵⁸ Le plan quinquennal de lutte contre les exclusions sociales adopté le 21 janvier 2013 prévoit la mise en place des diagnostics à 360°. Après une phase d'expérimentation sur 13 territoires pilotes, la démarche a été généralisée. À fin 2015, 78 diagnostics avaient été réalisés. Voir l'Instruction du Gouvernement n° DGCS/SD1/DHUP/DIHAL/2014/227 du 18 août 2014 relative à l'élaboration des diagnostics partagés à 360°.

⁵⁹ Comme le constate la Fondation Abbé Pierre dans son 21^e rapport sur l'état du mal-logement (p.211), ils « sont mis en œuvre de façon très inégale. Parfois supports d'une véritable dynamique locale, ces diagnostics sont souvent réalisés de manière incomplète et disparate. Ils restent encore trop axés sur l'hébergement plus que sur le logement et peinent à associer tous les acteurs locaux ».

⁶⁰ Le législateur a essayé progressivement d'imposer l'échelon intercommunal pour piloter les politiques de logements, notamment dans le cadre de la loi ALUR de 2014, dont certaines des dispositions se sont heurtées à l'opposition de certains élus locaux (ex : le transfert de la compétence PLU aux intercommunalités). A noter que la gouvernance de la politique du logement est particulièrement complexe en Ile-de-France, l'ambition initiale, qui était que le Grand Paris apporte une réponse intégrée aux besoins de la région capitale en la matière, se heurtant à l'absence d'une gouvernance unique.

A noter que la gouvernance de la politique du logement est particulièrement complexe en Ile-de-France, l'ambition initiale, qui était que le Grand Paris apporte une réponse intégrée aux besoins de la région capitale en la matière, se heurtant à l'absence d'une gouvernance unique.

⁶¹ Dans un rapport intitulé « Droit au logement, droit du logement » paru à la Documentation française en juin 2009, le Conseil d'Etat estime que la décentralisation « a privé l'Etat de la maîtrise sur l'urbanisme et le foncier. Un malthusianisme local et un éclatement de la gouvernance entre une multitude d'acteurs - ayant l'aptitude à se paralyser mutuellement - en ont résulté. Avec parfois un arrangement institutionnel entre l'Etat et les collectivités territoriales pour ne pas héberger ou loger les plus pauvres ».

⁶² M-F. Beaufils, P. Dallier, V. Delahaye, A. de Montgolfier, D. Raoul, J-C. Requier, *Rapport d'information n°99 fait au nom de la commission des finances du Sénat sur les dépenses publiques en faveur du logement et la fiscalité immobilière*, déposé le 21 octobre 2015. Entre 1998 et 2009, 4,8 logements neufs pour 1 000 habitants ont été construits chaque année en PACA et 2,9 en IDF contre 6,9 en Bretagne et 5,7 en Poitou-Charentes.

unique, maintes fois proclamé et jamais atteint, de construire 500 000 logements, dont 150 000 sociaux⁶³.

Plus généralement, il convient impérativement de construire davantage de logements abordables dans les zones tendues et de donner les moyens aux personnes en difficulté de se loger en optimisant l'utilisation du parc existant.

4. Des solutions de relogement peu exploitées

31. Le potentiel de logements mobilisables dans le parc privé ne peut être sous-estimé⁶⁴. Il convient en effet de souligner cette singularité française consistant en un taux de logements vacants particulièrement élevé (taux de vacance moyen de 7,5 %, contre 4,4 % en Allemagne et 2,6 % au Royaume Uni)⁶⁵. La vacance peut s'expliquer par des facteurs d'ordre technique ou juridique (changement d'usage, réhabilitation, difficultés successorales) ou par un blocage qui empêche de remettre le bien sur le marché (mauvaise expérience avec un locataire, logement dégradé, etc.). Les deux mesures principales permettant de lutter contre la vacance structurelle, à savoir la taxe sur les logements vacants et la procédure de réquisition, ne sont pas pleinement mobilisées.
32. Les pouvoirs publics tentent également de développer l'offre de logements à loyers maîtrisés via des aides fiscales à l'investissement locatif privé neuf. Depuis 1996, plusieurs dispositifs se sont succédé, comme « Périssol », « Besson », « Robien », « Scellier », « Duflot » et « Pinel ». Ils sont parfois assortis de contreparties « sociales » comme le respect d'un plafond de loyer ou de ressources du locataire sur la durée pendant laquelle l'avantage fiscal est perçu. Si ce n'est le contrôle fiscal de droit commun, le respect de ces contreparties ne fait cependant l'objet d'aucune vérification rigoureuse type contrôle sur pièces. Plus généralement, l'impact social et fiscal de ces dispositifs est incertain faute d'une évaluation rigoureuse.
33. En outre, d'autres dispositifs temporaires, de type intermédiation locative⁶⁶ ou conventionnement de l'Agence nationale de l'habitat, ne sont pas assez connus et sollicités, alors même qu'ils permettent de faire converger les intérêts du bailleur (exonération fiscale, délégation de la gestion locative, aide à la réhabilitation du logement), du locataire (loyer maîtrisé) et de l'Etat (en tant que garant du droit au logement)⁶⁷. Par ailleurs, des solutions innovantes sont expérimentées un peu partout en

Voir également *Lemonde.fr*, « ces villes minées par les logements vacants », 23 février 2015.

⁶³ M. Mouillart, « Des besoins durablement élevés », *Constructif*, n°18, novembre 2007. Plus récemment, le CGEDD estimait les besoins de construction entre 330 000 et 370 000 logements par an (« la demande potentielle de logements à l'horizon 2030 », *Le point sur*, n°135, août 2012).

⁶⁴ Le parc locatif privé a un taux de rotation bien plus élevé que le parc social. 1,8 million de logements sont disponibles chaque année au sein du parc privé (taux de rotation de 27,7 %) contre seulement 540 000 dans le parc locatif social (taux de rotation de 10 %) (HCLPD, juin 2015, 18^e rapport, *La mobilisation du parc privé pour créer une offre sociale*).

⁶⁵ -F. Beaufils, P. Dallier, V. Delahaye, A. de Montgolfier, D. Raoul, J-C. Requier, *Rapport d'information* précité. Il convient de préciser que la définition INSEE d'un logement vacant est large et ne concerne pas seulement les logements conservés vides par leur propriétaire. Un minimum de vacance permet d'assurer la fluidité des marchés immobiliers à la location et à l'acquisition.

⁶⁶ L'intermédiation locative est un procédé permettant de mobiliser le parc privé à des fins sociales en faisant intervenir un tiers social entre le propriétaire et le locataire, sous la forme d'un mandat de gestion (bail signé entre le propriétaire et le ménage) ou d'une location/sous-location (bail signé entre le propriétaire et une association agréée le mettant à la disposition d'un ménage). Ce dispositif est notamment utilisé par un réseau d'associations agréées, par certaines collectivités territoriales et par l'Etat via le programme « Solibail » (« Louez Solidaire » à Paris).

⁶⁷ Le HCLPD propose de lancer un plan national de mobilisation des logements privés de 120 000 logements sur 3 ans, dont 30 000 logements sociaux et très sociaux conventionnés par l'ANAH en favorisant l'intermédiation locative en mandat de gestion et 10 000 logements en location / sous-location, soit 40 000 par an (HCLPD, juin 2015, 18^e rapport précité). A noter que, lors de la présentation, le 28 janvier 2016, du 21^{ème} rapport de la Fondation Abbé-Pierre, Sylvia Pinel, ministre du Logement, de l'Egalité des territoires et de la Ruralité, a

France, comme le dispositif « un chez soi d'abord »⁶⁸, la co-accession⁶⁹ ou le logement intergénérationnel⁷⁰, qui ont pour principale caractéristique de s'appuyer sur l'économie sociale et solidaire.

B. UN BILAN MITIGÉ DES LOIS ET DES DISPOSITIFS EN VIGUEUR

34. Le bilan mitigé de la politique du logement repose moins sur le contenu des lois et des dispositifs en vigueur que sur leur mise en œuvre hétérogène et partielle. L'analyse de quelques-unes des réformes visant à faciliter l'accès au logement des ménages modestes est en cela éclairante.
35. S'agissant de la loi du 13 décembre 2000 *relative à la solidarité et au renouvellement urbains* (dite « SRU »), elle poursuit le double objectif de répondre aux besoins et aux moyens des ménages modestes et de mieux répartir les logements sociaux sur le territoire. Son article 55, modifié par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013, de loin le plus controversé, enjoint les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 habitants en Ile-de-France) comprises dans une agglomération ou un EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, de disposer de 20 % ou 25 % de logements sociaux à l'horizon de 2025⁷¹. Si cette disposition est globalement respectée, malgré l'atonie de la construction de nouveaux logements sociaux dans les communes carencées, la fragmentation socio-spatiale ne s'est pas résorbée pour autant⁷². En effet, la répartition des logements sociaux sur le territoire n'a pas beaucoup évolué ces quinze dernières années, l'effort de construction étant principalement concentré dans les communes dont le taux de logements sociaux dépasse le quota de 20 %. A noter que les communes carencées sont principalement des communes riches et de petite taille, situées dans la région PACA, Ile-de-France et Languedoc-Roussillon⁷³.

confié une mission à Christophe Robert, délégué général de la Fondation, afin de « faire des propositions pour mobiliser des logements dans le parc privé à des fins sociales ».

⁶⁸ Le programme « Un chez soi d'abord » vise à permettre à des personnes sans domicile fixe présentant une ou plusieurs pathologies mentales sévères, d'accéder à un logement, de s'y maintenir, et de bénéficier d'un accompagnement médical et social adapté intensif (arrêté du 11 avril 2011 portant agrément d'une expérimentation d'actions médico-sociales « Un chez-soi d'abord » en faveur de personnes en situation de précarité, JORF n° 0097 du 24 avril 2011, page 7332, texte n° 18).

⁶⁹ Une société coopérative d'habitants regroupe des personnes qui veulent gérer et améliorer, ensemble, les logements qu'ils occupent dans un même immeuble ou sur un même terrain.

⁷⁰ Le logement intergénérationnel se définit comme un accord entre une personne âgée et un jeune pour une cohabitation. Des associations comme « 1 toit 2 générations » ou « Habitat et humanisme » développent de type dispositif innovant. Habitat et Humanisme propose de manière systématique un accompagnement de proximité aux personnes logées par l'association, afin de créer des liens avec l'environnement immédiat (voisinage proche et quartier), et ainsi faciliter les parcours d'insertion.

⁷¹ Le taux est maintenu à 20 % dans les territoires ne justifiant pas d'un effort de production supplémentaire. La loi du 18 janvier 2013 a intégré dans le dispositif SRU les communes de plus de 15 000 habitants, en croissance démographique de plus de 5 %, ne se situant pas dans les territoires précités. Ils ont l'obligation de disposer de 20 % de logements sociaux. Les logements locatifs sociaux comptabilisés sont énumérés limitativement à l'article L.302-5 du CCH.

⁷² Au titre du bilan annuel 2015 (inventaire au 1^{er} janvier 2014), le dispositif SRU s'applique sur 1 973 communes :

- 143 communes sont exemptées ;
- 690 respectent le taux légal de logements sociaux ;
- 1 115 communes effectivement soumises à une obligation de rattrapage dont 422 communes à une obligation à 20 % et 693 à 25 %.

Une liste de 219 communes carencées au titre du bilan 2011-2013 a été publiée en avril 2016. Le préfet se substitue aux maires que dans 47 d'entre elles. Voir <http://www.logement.gouv.fr/transparence-sru>

⁷³ Sur les caractéristiques des communes carencées, voir Observatoire français des conjonctures économiques, Sandrine Levasseur, « La loi SRU et les quotas de logements sociaux 15 ans après, quel bilan ? », note n° 54/14 décembre 2015.

36. Concernant la loi souvent décriée du 5 mars 2007 *instaurant le droit au logement opposable* (dite « DALO »), la CNCDH tient à souligner l'avancée qu'elle représente dans la mesure où elle donne une consistance à un droit abstrait (droit à « un » logement) qui a longtemps été purement déclamatoire⁷⁴. Le DALO permet bel et bien de reloger des ménages en difficulté (plus de 80 000 ménages)⁷⁵ et permet de révéler les besoins les plus urgents en matière de logement. L'efficacité du dispositif doit cependant être appréhendée à l'aune de la qualité des relogements et les difficultés auxquelles se heurte sa mise en œuvre ne doivent pas être minorées. Considérant les 3,8 millions de mal logés que comptent la France et les 500 000 recours DALO déposés depuis 2008, il est manifeste que peu des ménages potentiellement éligibles à ce droit s'en saisissent effectivement. La baisse du taux de reconnaissance des ménages prioritaires au titre du DALO⁷⁶ et les délais très longs d'attribution d'un logement⁷⁷ découragent les potentiels demandeurs. De surcroît, le non-respect par l'Etat de son obligation de résultat entraîne un engorgement des dispositifs d'hébergement d'urgence et des juridictions administratives⁷⁸.
37. S'agissant, enfin, de la loi du 24 mars 2014 *pour l'accès au logement et un urbanisme rénové* (dite « ALUR »), dont l'objectif est de promouvoir une procédure d'accès au logement plus lisible, plus transparente et plus équitable, ses deux mesures phares (encadrement des loyers⁷⁹ et garantie universelle des loyers dite « GUL ») ont été dénaturées. L'encadrement du niveau des loyers devait initialement s'appliquer dans 1200 communes de 28 agglomérations où se manifeste un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements⁸⁰. Il n'a finalement été mis en place, à ce jour, qu'à Paris intra-muros à titre expérimental depuis le 1^{er} août 2015⁸¹, en raison du fait que « *les conditions techniques [notamment la collecte des données des loyers] ne sont pas*

⁷⁴ Le préfet dispose d'un délai de trois mois à compter de la décision de la commission de médiation pour faire une proposition de logement au requérant, délai porté à six mois jusqu'au 1^{er} janvier 2017 dans les départements comportant au moins une agglomération ou une partie d'une agglomération de plus de 300 000 habitants, et dans les départements d'outre-mer.

⁷⁵ Le préfet dispose d'un délai de trois mois à compter de la décision de la commission de médiation pour faire une proposition de logement au requérant, délai porté à six mois jusqu'au 1^{er} janvier 2017 dans les départements comportant au moins une agglomération ou une partie d'une agglomération de plus de 300 000 habitants, et dans les départements d'outre-mer.

⁷⁶ Comité de suivi du DALO, 2016, 10^e rapport *précité*. On est passé d'un taux de reconnaissance de 45 % en 2008 à 32,2 % en 2014.

⁷⁷ D'après une étude réalisée par le CREDOC et FORIS-Recherche sociale, les ménages DALO qui accèdent au logement social attendent en moyenne près de trois ans et demi entre le dépôt de leur première demande et le relogement dans le parc social, contre 13 mois pour les autres demandeurs (« *La mise en œuvre du droit au logement opposable à l'épreuve des représentations et des préjugés* », étude réalisée à la demande du ministère du Logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, avril 2015). Le nombre de ménages déclarés « prioritaires et urgents » entre le 1^{er} janvier 2008 et le 31 décembre 2015, et restant à reloger au 18 février 2016 s'élève à 58 183 (31,4% des ménages déclarés prioritaires). DHUP, *mise en œuvre du droit au logement opposable, point sur les chiffres de l'année 2015*, données arrêtées au 18 février 2016.

⁷⁸ L'Etat a été condamné à plus de 25 000 reprises depuis 2010 pour absence de proposition de logement ou d'hébergement à un ménage reconnu prioritaire au titre du DALO (Comité de suivi du DALO, 2016, 10^e rapport *précité*).

⁷⁹ Sont à distinguer : l'encadrement de l'évolution des loyers en cours de bail, l'encadrement de l'évolution des loyers entre les baux en référence à un indice et l'encadrement du niveau des loyers en référence aux loyers médians dans une zone comparable. Le premier est effectif partout en France, le second l'est dans les zones tendues, le dernier ne l'est qu'à Paris, et prochainement la commune de Lille, qui s'est déjà dotée d'un observatoire des loyers.

⁸⁰ Les décrets du 10 juin 2015 et du 29 juillet 2015 en précisent le zonage, en renvoyant aux agglomérations listées en annexe du décret n°2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants.

⁸¹ Depuis le 1^{er} août 2015, à Paris, le loyer d'un logement (à la signature d'un nouveau bail ou lors d'un renouvellement) ne peut excéder de 20 % un loyer de référence fixé par arrêté préfectoral, ni lui être inférieur de 30 %.

réunies, et ne le seront pas avant des mois, voire des années »⁸². Il semble par ailleurs que ce dispositif, facilement contournable par les propriétaires-bailleurs, soit peu respecté⁸³. La loi ALUR ne prévoit aucun contrôle⁸⁴ et ne précise pas les « *caractéristiques de confort ou de localisation* »⁸⁵ permettant d'appliquer au plafond fixé par arrêté préfectoral un complément de loyer. Elle ne comporte pas non plus d'indication de calcul ni de montant maximum de ce complément.

Pour sécuriser la relation locative, face à l'éventualité des impayés de loyers⁸⁶, la loi ALUR prévoyait également la mise en place à compter du 1^{er} janvier 2016 de la garantie universelle des Loyers (GUL), en lieu et place de la garantie des risques locatifs (GRL). Elle a finalement été remplacée par deux dispositifs s'adressant à un public plus ciblé :

- pour les étudiants, la caution locative étudiante (Clé)⁸⁷, mal connue et peu efficace ;
- pour les jeunes de moins de 30 ans, les ménages en difficulté entrant dans un logement géré ou loué par une association d'insertion agréée à cet effet et les salariés précaires (CDD, intérim, apprentissage, CDI en période d'essai), Visale, garantie gratuite, facultative et universelle financée par Action logement⁸⁸.

Si bien qu'aujourd'hui les personnes exclues du dispositif n'ont d'autres choix que de se tourner, soit vers la garantie des loyers impayés (GLI), solution assurantielle privée très restrictive dans la mesure où le locataire est soumis à des exigences de solvabilité strictes (généralement être en CDI et disposer de revenus nets environ trois fois supérieurs au montant du loyer), soit vers la caution solidaire d'un ou plusieurs proches. Tout un pan de la population en situation précaire, notamment les chômeurs, voit ainsi ses chances d'accéder à un logement dans le parc privé fortement réduites. Les alternatives à la GUL proposées par le Gouvernement ne sont tout simplement pas satisfaisantes⁸⁹.

Par ailleurs, il est regrettable que l'article 99 de la loi ALUR ne soit pas davantage mobilisé. Ce dernier permet d'affecter le produit du supplément de loyer de solidarité (SLS) versé par les locataires du parc social dont les ressources excèdent d'au moins 20 %

⁸² Discours du Premier ministre M. Valls à l'occasion de la présentation du Plan de relance du logement, Hôtel de Matignon, 29 août 2014. Lille et Grenoble ont cependant fait part de leur volonté d'appliquer l'encadrement des loyers.

⁸³ D'après les résultats d'une enquête rendue publique le 3 novembre 2015 par la Confédération de la consommation du logement du cadre de vie (CLCV) intitulée « Plafonnement des loyers. 42% des loyers hors la loi à Paris ! », 42 % des loyers à Paris ne seraient pas conformes à l'encadrement des loyers, surtout lorsqu'il s'agit d'un logement loué directement par un particulier. D'après une étude réalisée par MeilleursAgents.com à partir de 14 114 annonces de locations non meublées à Paris publiées sur les sites d'annonces pour professionnels entre le 1^{er} août et le 31 décembre 2015, la situation s'est néanmoins sensiblement améliorée avec la mise en place du dispositif, avec 29 % en moyenne des biens qui sont proposés au-dessus du loyer de référence majoré, contre 46 % le 1^{er} août. Il convient de préciser que cette étude ne prend pas en compte les locations de particuliers à particuliers (plus d'un tiers du marché). *Lemonde.fr*, « dans l'est de Paris, l'encadrement des loyers est bafoué », 1^{er} février 2016.

⁸⁴ Les locataires peuvent eux-mêmes déposer un recours devant la commission départementale de conciliation afin de contester le loyer applicable, mais il s'agit d'une procédure délicate pour le locataire pouvant craindre une dégradation des relations avec le propriétaire avec lequel il est amené à être en contact permanent.

⁸⁵ Article 17 de la loi du 6 juillet 1989 modifié par la loi ALUR. Ce complément de loyer peut être contesté par le locataire dans les trois mois de la signature du bail en saisissant la commission départementale de conciliation. En l'absence de conciliation, un juge pourra se prononcer. Aussi, c'est la jurisprudence qui devrait, décision après décision, permettre d'y voir plus clair.

⁸⁶ En 2011, le parc locatif privé est détenu à plus de 95 % par des particuliers, les propriétaires particuliers possédant en moyenne 2,1 logements (Institut Montaigne, juillet 2015, *rapport précité*, p.40).

⁸⁷ La Clé a couvert 4600 étudiants à la fin de sa première année de mise en œuvre fin août 2015, soit 0.2 % des étudiants (Fondation Abbé Pierre, 2016, *Rapport précité*, p. 201). En contrepartie, les étudiants bénéficiaires doivent verser une cotisation équivalente à 1,5% du loyer.

⁸⁸ La mise en place de la GUL a été amplement débattue, notamment s'agissant du coût et des modalités de financement du dispositif.

⁸⁹ Une réflexion a été lancée par E. Cosse, ministre du Logement et de l'Habitat durable et Action Logement pour élargir le périmètre du dispositif « Visa pour le logement et l'emploi » (Visale), néanmoins, il semble que l'inclusion des chômeurs ne soit pas la piste retenue (Audition de B. Arbouet, DG de l'UESL- Action Logement, 15 avril 2016). Voir également la convention quinquennale 2015-2019 entre l'Etat et l'UESL - Action logement du 2 décembre 2014.

les plafonds des loyers HLM « au financement de remises sur loyer acquitté par les locataires connaissant des difficultés économiques et sociales ».

C. DES STRATEGIES D'OBSTRUCTION ET DE CONTOURNEMENT QUI DISCRIMINENT LES PERSONNES DEFAVORISEES

38. L'éclatement des responsabilités en matière de logement entre une multitude d'acteurs, ayant l'aptitude à se paralyser mutuellement ou, au contraire, à trouver des arrangements pour contourner les lois, entrave sérieusement l'effectivité des dispositifs mis en place en vue de permettre aux personnes modestes d'accéder à un logement digne. C'est particulièrement manifeste s'agissant de la construction de logements sociaux au titre de l'article 55 de la loi SRU, de la reconnaissance du statut prioritaire et urgent et du processus d'attribution des logements sociaux.
39. En matière de construction de logements sociaux, des municipalités invoquent la densité urbaine et le manque de foncier disponible comme des obstacles au respect de l'article 55 de la loi SRU, et déploient des stratégies d'évitement afin de se dispenser d'accueillir des familles modestes. Il est tout à fait inacceptable que certains maires en fassent un argument électoral⁹⁰. En effet, la présence de ces ménages ne va pas nécessairement de soi dans certaines communes, caractérisées par l'entre soi depuis plusieurs décennies, envisageant la mixité sociale avec une certaine appréhension⁹¹. Certaines stratégies sont parfois clairement assumées et consistent à préférer s'acquitter des pénalités plutôt qu'à financer des logements sociaux ; d'autres permettent de respecter la loi dans la lettre mais pas dans l'esprit. Des communes misent ainsi sur la construction de logements de type PLUS et PLS⁹², inaccessibles financièrement pour les ménages à faibles ressources, sur la création de résidences étudiantes ou pour personnes âgées, ou sur la taille des logements sociaux, de façon à exclure certains types de ménages (familles monoparentales, jeunes en errance, familles nombreuses), opérant de facto une discrimination en amont.
- Force est de constater que le système d'incitations est inopérant dans certaines communes, d'autant plus que des préfets de département, en négociation permanente avec les élus locaux, privilégient une application à minima des dispositifs en vigueur à un passage en force aux fins de les contraindre à respecter la loi⁹³.

⁹⁰ A titre d'exemple, Sylvain Berrios, aujourd'hui maire de Saint-Maur-des-Fossés, a publié un article sur son site personnel le 18 février 2012 (durant son mandat de maire-adjoint délégué au cadre de vie et à l'urbanisme) présentant l'ensemble des mesures prises par le conseil municipal pour lutter contre la « densification urbaine » qu'impliquerait le respect des objectifs de construction de logements sociaux issus de la loi dite « SRU », notamment en œuvrant « dans l'élaboration de nos documents réglementaires (PLH, PLU...) de manière à se prémunir contre la construction massive de plus de 9000 habitations pour atteindre le taux de 30% de logements sociaux » (<http://www.berrios.fr/saint-maur-densification-logement-social>, consulté le 8 juin 2016).

⁹¹Voir par exemple la thèse d'E. Maurin (*Le Ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, coédition Seuil-La République des idées, 2004) selon laquelle la « ségrégation sociale » s'effectue avant tout par « le haut » de l'échelle sociale.

⁹²Avant la loi du 18 janvier 2013, certaines communes s'acquittaient de leurs obligations au titre de l'article 55 de la loi SRU en construisant presque exclusivement des logements de type PLS. L'article 15 de la loi du 18 janvier 2013 modifie l'article L. 302-8 du CCH afin de plafonner la part des logements financés en PLS et de fixer un seuil minimum de logements financés en PLAI.

⁹³Les communes déficitaires sont soumises à des obligations triennales de rattrapage (calculée de façon à ce que l'objectif global puisse être atteint en 2025) et à une contribution financière annuelle, à la base proportionnelle au déficit en logement social, mais qui peut être majorée en cas de non-réalisation des obligations triennales. Le préfet peut vérifier le respect des objectifs triennaux et peut prendre un arrêté de carence à l'encontre d'une commune qui entraîne la possibilité de majorer le prélèvement annuel et le transfert au préfet de certaines des compétences du maire (droit de préemption urbain, délivrance des permis de construire, conventionnement direct avec les bailleurs sociaux pour réaliser des programmes de logements sociaux...).

40. En matière de reconnaissance du statut prioritaire au titre de la loi DALO, les pratiques des commissions de médiation départementales (COMED) sont extrêmement hétérogènes selon les territoires et les profils des demandeurs, ce qui est hautement attentatoire au principe d'égalité entre les personnes. Certaines COMED, surtout dans les territoires tendus, outrepassent leurs prérogatives en opérant un tri entre des situations relevant toutes de l'urgence par le biais d'une interprétation de plus en plus stricte, voire illégale, des critères d'éligibilité au DALO⁹⁴. Certains paramètres, tout aussi contestables et excluant que le manque d'offre de logements sur un territoire, la longueur de la file d'attente, l'insuffisance des ressources (notamment pour justifier les réorientations du DALO vers le DAHO⁹⁵) ou encore des requérants perçus comme non légitimes (appréciation de l'urgence de la situation, de la « bonne foi » et du « mérite »), finissent par éliminer des bénéficiaires potentiels⁹⁶. Plusieurs témoignages recueillis lors de l'Université populaire Quart Monde du 25 mai 2016 abondent dans ce sens.

Pour faire valoir leur droit, les ménages exigibles doivent souvent s'appuyer sur les associations, alors même que la parole de ces dernières est difficilement audible au sein des COMED, où l'on note une surreprésentation des pouvoirs publics et des bailleurs.

Par ailleurs, les demandeurs rencontrent souvent des difficultés face aux démarches, longues et complexes (plateformes téléphoniques et dispositifs d'accueil totalement saturés), consistant à obtenir la reconnaissance du statut prioritaire DALO d'abord, un logement ensuite. Elles pourraient être facilitées par un accès à l'information et à un accompagnement ponctuel vers le droit au logement (y compris les voies de recours), qui fait malheureusement souvent défaut. Cela permettrait d'éviter qu'un dossier soit rejeté au motif qu'il est « incomplet » ou « non probant ». Soulignons enfin que le recours au numérique représente un progrès dans la mesure où il simplifie et accélère les procédures ; il peut aussi constituer un obstacle pour ceux qui n'ont pas d'accès direct à Internet ou qui ne maîtrisent pas l'outil informatique⁹⁷.

En matière d'attribution de logements sociaux, procédure complexe partiellement réglementée, plusieurs travaux de recherches révèlent des inégalités de traitement, en apportant des éclairages intéressants sur les processus à l'œuvre lors de la sélection et la hiérarchisation des dossiers⁹⁸. C'est le cas de Monsieur D. qui vit en caravane et a commencé ses démarches de demande de logement il y a seize ans. Faute d'adresse, il n'a pas pris connaissance dans les temps de l'unique proposition qui lui a été faite. Alors même que sa caravane ne dispose pas de raccordement aux réseaux d'électricité et d'adduction d'eau, aucune autre proposition ne lui a été adressée⁹⁹.

Plus généralement, il ressort des études menées que si un logement est formellement attribué à un demandeur par la commission d'attribution du logement (CAL), la sélection s'opère en réalité en amont lors de la phase de pré-sélection par les services instructeurs des trois candidats présentés en CAL. Au-delà des filtres propres aux caractéristiques de l'offre et de la demande (localisation, typologie du logement, composition et ressources du ménage, etc.) et de la prise en compte de la notion d'« urgence », des critères flous,

⁹⁴ Les critères d'éligibilité au DALO sont définis à l'article L.441-2-3 du CCH.

⁹⁵ La possibilité d'une réorientation du DALO vers le DAHO est prévue à l'article L. 441-2-3 IV du CCH et peut se justifier si une personne n'est par exemple pas en capacité d'accéder à un logement de manière autonome, en aucun cas pour raisons de ressources. Environ 2 % des recours DALO ont été réorientés en 2014 vers le DAHO, soit une augmentation de 173 % depuis 2008. A l'inverse, la possibilité ouverte par la loi ALUR de réorienter un recours DAHO vers un recours DALO n'a été que très rarement usitée (Comité de suivi du DALO, 2015, 10^e rapport précité).

⁹⁶ CREDOC et FORS-Recherche sociale, avril 2015, *La mise en œuvre du DALO à l'épreuve des représentations - étude précitée*.

⁹⁷ CNLE, « Contribution au suivi du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale », *Les cahiers du CNLE*, février 2016, p.35.

⁹⁸ Lab'Urba - Université Paris Est, juin 2015, *Analyse des facteurs et des pratiques de discriminations dans le traitement des demandes de logements sociaux à La Camy, Nevers, Paris, Plaine Commune et Rennes Métropole*, appel à projets de recherche commun ACSE, PUCA et DDD.

⁹⁹ Témoignage recueilli à l'occasion de l'Université populaire Quart Monde, « logement : un droit pour tous », organisée par ATD Quart Monde et la CNCNH le 25 mai 2016.

informels et utilisés de façon aléatoire permettent de trier les dossiers. Il arrive également que les dossiers des ménages prioritaires soient écartés¹⁰⁰.

Partant, la CNCDH souhaite formuler plusieurs observations.

En premier lieu, certaines politiques de « peuplement » mises en œuvre au nom de la mixité sociale¹⁰¹, la pratique généralisée de la préférence communale ou encore l'insuffisance des ressources parfois opposée aux demandeurs (appréciée au regard du taux d'effort et de la notion floue de « reste à vivre »¹⁰²), sont en contradiction avec la vocation du logement social¹⁰³ et l'esprit de la loi DALO. Ces filtres peuvent provenir des orientations informelles dictées par les bailleurs et les élus locaux, ensuite intégrées par les services instructeurs. Certaines catégories de demandeurs sont ainsi particulièrement exposées à de longues durées d'attente, notamment les familles immigrées, les familles nombreuses et les ménages qualifiés de « publics prioritaires ».

Comme observé dans les COMED, il convient de souligner l'influence considérable des bailleurs et des élus locaux dans les CAL comparée à celle des préfets, dont la présence est très irrégulière, et à celle des associations représentant les locataires.

En deuxième lieu, les refus par les demandeurs du logement qui leur est proposé, alors qu'ils en attendent souvent un depuis plusieurs années, interrogent l'action publique. Les logiques d'attribution, trop administratives, peuvent s'avérer inadaptées à la volonté de ces derniers de maîtriser leur projet résidentiel. Le demandeur est souvent insuffisamment consulté et réduit à attendre, puis accepter ou décliner, la décision-proposition de la CAL, certaines n'offrant même pas la possibilité au dit candidat de visiter en amont le logement proposé¹⁰⁴. D'autres se voient proposer des logements volontairement inadaptés ou sont placés face à des injonctions illégales et inacceptables. C'est le cas d'un couple auquel les services sociaux ont proposé de débloquer des aides pour payer l'hôtel meublé à condition qu'ils acceptent de placer leur fille, ou de cette

¹⁰⁰ Un rapport de l'ANCOLS de mars 2016 dresse un bilan sévère de la gestion, de 2009 à 2014, de l'office public HLM de Puteaux (Hauts-de-Seine), présidé par la maire de la commune. Entre autres irrégularités et manquements observés dans la procédure d'attribution, il est précisé que sur les 1 396 logements attribués entre 2009 et 2013, seuls 30 sont allés aux bénéficiaires du DALO, soit 2,15 %. Voir *Lemonde.fr*, « l'office HLM de Puteaux soigne ses locataires et évite les publics défavorisés », 30 mai 2016.

¹⁰¹ Le tribunal de grande instance de Saint-Etienne a rendu, le 3 février 2009, un jugement condamnant l'office HLM de Saint-Etienne pour délit de discrimination prévu par l'article 225-2-4 du code pénal. L'organisme enregistrait illégalement l'origine ethnique de ses locataires et demandeurs de logement afin de tenir compte de cette variable dans les attributions dans un objectif de mixité sociale. Le juge met en cause la « *législation muette sur les moyens à mettre en œuvre* » pour l'application de la mixité sociale exigée par l'article L. 411-2 du CCH, laissant libre court à des pratiques illégales (jugement n° 304/09 du 3 février 2009).

¹⁰² Le niveau d'effort financier consenti par le demandeur pour son logement au moment de la demande est apprécié au regard du taux d'effort et du « reste à vivre ». Le décret n° 2011-176 du 15 février 2011 relatif à la procédure d'attribution des logements sociaux et au DALO précise que la CAL peut utiliser pour proposer un logement adapté au demandeur le taux d'effort des personnes qui vivront au foyer. Le "reste à vivre" est une notion plus floue, appréciée de manière subjective.

¹⁰³ Dans sa décision MLD-MSP-2015-291 du 14 décembre 2015 relative *au respect du droit au logement des ménages modestes ou défavorisés*, le Défenseur des droits rappelle les objectifs poursuivis par le logement social : « *la construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements locatifs sociaux visent à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées. Ces opérations participent à la mise en œuvre du droit au logement et contribuent à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers* » (article L411 du CCH). La vocation sociale des HLM est large puisque, en fonction des plafonds de ressource, les deux tiers des ménages peuvent être éligibles. Cependant, l'ensemble des lois adoptées depuis 2007 vont dans le sens d'une plus grande spécialisation sociale des HLM ; c'est le cas du DALO du 5 mars 2007 ou de la loi MOLLE du 25 mars 2009, qui a introduit des surloyers en zones tendues, remis en cause le droit au maintien dans les lieux et baissé de 10 % les plafonds de ressources. Par ailleurs, si l'on s'attache au profil socio-économique des locataires du parc HLM, on observe que la part des ménages pauvres ne cesse d'augmenter depuis une quarantaine d'années.

Voir également N. Houard, *Droit au logement et mixité. Les contradictions du logement social*, Paris, L'Harmattan, 2009.

¹⁰⁴ C'est notamment le cas dans les Alpes-Maritimes (audition de René DUTREY, secrétaire générale du Haut comité au logement des personnes défavorisées, 20 avril 2016).

mère de famille, laquelle a dû accepter un logement dont la taille ne lui a pas permis de récupérer ses enfants placés à l'aide sociale à l'enfance. Lors de l'Université populaire Quart Monde de mai 2016, une autre personne rapportait avoir eu la chance, grâce à son statut de fonctionnaire, d'obtenir un logement social, après avoir été expulsée d'un campement illégitime ; ce ne fut cependant pas évident dans la mesure où lui a été opposé le fait que son mari n'était pas « intégrable »¹⁰⁵.

Soulignons néanmoins la volonté affichée par les décideurs publics de renforcer la cohérence et la transparence des politiques d'attribution. La loi ALUR prévoit notamment des mesures permettant d'accroître la connaissance et la gestion de la demande au niveau intercommunal, et incite à l'expérimentation de mécanismes visant à limiter le pouvoir discrétionnaire des agents dans le choix des attributions. Relevons ainsi les initiatives encourageant la recherche et la mise en relation directement par le candidat, via la mise en place d'un dispositif de « location choisie », parfois couplé d'un système de cotation de la demande, à l'image des systèmes de *Choice Based Lettings* néerlandais et anglo-saxon¹⁰⁶.

Il est à noter que l'absence de réponse du demandeur peut être considérée comme un refus, alors même qu'il n'est pas certain que ce dernier ait pris connaissance de la décision de la CAL ou même compris le jargon administratif et juridique dans laquelle est rédigée la lettre recommandée envoyée à cet effet qui arrive parfois de façon surprenante alors que la famille est totalement désorientée après des mois, voire des années de silence administratif. De même, le demandeur ne mesure pas forcément les conséquences attachées à son refus, pouvant conduire à une perte de priorité, et ne connaît pas forcément les motifs de refus considérés comme justifiés¹⁰⁷.

41. De manière générale, l'éclatement du parc entre une multitude d'acteurs (Etat, collectivités territoriales, Action Logement, organismes HLM), en plus de limiter les propositions de relogement, ne semble pas favoriser la mobilisation du parc au profit des personnes modestes¹⁰⁸. En contrepartie de leur contribution au financement du logement social, les collectivités territoriales et Action Logement peuvent, selon les critères légaux et ceux qu'ils définissent, proposer aux bailleurs sociaux des candidats à un logement. L'Etat dispose aussi de droits de réservation au profit de ses agents et des ménages prioritaires. Ils sont dits « réservataires ».

En ce qui concerne le contingent préfectoral, la délégation aux municipalités de sa gestion est de nature à nuire aux publics prioritaires alors même qu'il s'agit du principal pourvoyeur de logements pour ces derniers¹⁰⁹. Concernant le contingent des collectivités territoriales, les efforts réalisés pour reloger les ménages prioritaires, hors de toutes

¹⁰⁵ Université populaire Quart Monde « logement : un droit pour tous ? », organisée par ATD Quart Monde et la CNCDDH le 25 mai 2016.

¹⁰⁶ Centre d'analyse stratégique, *le logement social pour qui ? Perspectives européennes*, juillet 2011.

¹⁰⁷ Voir également l'étude sur les refus d'attribution par les demandeurs de logement social réalisée par FORS Recherche sociale et le CREDOC en novembre 2012 pour l'USH qui a mis en lumière une diversité de motifs de refus. Par ailleurs, le nombre élevé des refus d'une proposition de logement dans le cadre d'un recours DALO a donné lieu à l'élaboration d'une jurisprudence des tribunaux administratifs précisant les critères permettant d'apprécier le caractère justifié et légitime d'un refus (ANIL, « Droit au logement opposable : le contentieux du logement », *Habitat Actualité*, février 2013).

¹⁰⁸ Un droit de réservation des logements locatifs sociaux bénéficie à l'Etat, aux communes et aux EPCI ainsi qu'aux collecteurs d'Action logement au titre de la contribution des entreprises, en contrepartie des subventions apportées et de la garantie financière des emprunts (art. L.441-1 et R. 441-5 du CCH). L'attribution d'un logement à un ménage prioritaire peut s'imputer sur ces contingents de logements (quota de 25 % d'attributions pour le contingent préfectoral et Action logement, le public cible étant cependant légèrement différent, aucune obligation légale pour le contingent des collectivités territoriales). C'est aussi le cas du parc privé pour les logements conventionnés par l'ANAH ou faisant l'objet d'une intermédiation locative.

¹⁰⁹ Paris a par exemple mobilisé 90 % de son contingent pour reloger des ménages DALO, contre 23 % pour les Hauts-de-Seine (où la gestion du contingent préfectoral a été déléguée aux communes). Voir Comité de suivi du DALO, 2016, 10e rapport *précité*.

obligations légales, sont appréciables, même s'ils demeurent très insuffisants¹¹⁰. Enfin, s'agissant d'Action logement (ex 1 % Logement), au mieux 8 % de ses logements réservés sont affectés à des personnes reconnues prioritaires ou sortants des structures d'hébergement¹¹¹. Si les priorisations sont positives, les seuils imposés par la loi se transforment par ailleurs souvent dans les faits en plafonds.

42. Il est à noter que le parc privé n'est pas épargné par ce type de pratiques, plusieurs études témoignant de critères de sélection discriminants et du faible niveau d'information délivré au candidat-locataire¹¹². Par ailleurs, la non-prise en compte par les bailleurs privés de toutes les sources de revenus des locataires, comme par exemple les allocations pour les personnes en situation de handicap¹¹³, est de nature à exclure un pan entier de la population qui disposerait pourtant des ressources suffisantes pour s'acquitter du loyer demandé.
43. En résumé, ces pratiques, potentiellement discriminatoires et plus ou moins assumées, sont hétérogènes et renvoient à un enchevêtrement complexe de facteurs, au nombre desquels un contexte plus ou moins tendu en termes de logement, un système partenarial, des logiques d'acteurs et un ensemble de représentations qui stigmatisent certains profils de ménage.

D. DES PREJUGES QUI SOUS-TENDENT LES INEGALITES DE TRAITEMENT

44. La terminologie choisie, et l'organisation même de l'offre de logements, peuvent favoriser des représentations souvent infondées qui sont de nature à engendrer des regards négatifs et des pratiques sociales discriminantes. C'est ainsi que « logement social » est devenu synonyme de logement des « pauvres » ou de personnes perçues comme « différentes », alors que paradoxalement l'approche française du logement social demeure encore à bien des égards assez généraliste. C'est également le cas de certaines « banlieues » ou des « quartiers prioritaires de la politique de la ville » que les ménages essaient bien souvent d'éviter.
45. Dans le même esprit, les « DALO », les « publics prioritaires » et les « mal-logés » enferment des catégories de ménages parfois perçus comme indésirables : familles

¹¹⁰ D'après la dernière enquête relative aux attributions effectuée en application de l'article L.441-2-5 du CCH, reprise par l'étude d'impact du projet de loi *Egalité et Citoyenneté* (p.94), « le contingent de logements réservés par des collectivités territoriales peut être estimé à environ 18 % [...], chiffre probablement sous-estimé en raison des difficultés rencontrées par les bailleurs sociaux dans le remplissage de cette enquête. La même enquête estime à 28% la proportion d'attributions réalisées sur des logements réservés à des collectivités territoriales ».

¹¹¹ Comité de suivi du DALO, 2015, rapport n°9, *L'offre de logement à destination des ménages reconnus au titre du DALO*. A noter qu'un projet de loi *habilitant le Gouvernement à légiférer pour simplifier et rationaliser l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction et la distribution des emplois de cette participation* a été déposé au Sénat le 17 mars 2016, après adoption par l'Assemblée nationale. Par ailleurs, un protocole d'accord a été signé le 7 mars 2016 entre l'Etat et l'UESL - Action Logement pour le mobiliser davantage en IDF pour le relogement des ménages reconnus prioritaires dans le cadre du DALO ou sortant de structure collective et d'intermédiation locative "Solibail".

¹¹² L'enquête réalisée par l'association de consommateurs UFC-Que Choisir du 7 au 21 novembre sur 1246 agences immobilières, montre par exemple que le niveau d'information délivré par l'agence au locataire n'est pas suffisant puisqu'une seule agence sur deux fournit un dossier détaillé (descriptif, photos, charges, diagnostic de performance énergétique...). De plus, 81 % des agences visitées demandent encore au moins un des documents personnels interdits depuis la loi ALUR (RIB, livret de famille...) qui a publié une liste exhaustive des documents exigibles, qui exclut tous les autres.

¹¹³ D'après un rapport du Défenseur des droits (*Cadre pour agir et rendre compte - Logement privé*, 2012), la prise en compte des ressources perçues en remplacement d'un revenu professionnel n'est pas systématique. Seuls trois quarts des agents immobiliers prennent par exemple en compte l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et les aides au logement, un peu plus de la moitié la majoration pour la vie autonome (MVA), et seulement un tiers l'allocation personnalisée à l'autonomie (APA).

monoparentales, nombreuses, chômeurs ou dépendants des minima sociaux, immigrés ou descendants d'immigrés, etc. Les parcours de logement de ces personnes suscitent une grande méfiance de la part des bailleurs, des élus locaux et des services déconcentrés de l'Etat sur leur aptitude à faire face aux devoirs du locataire (incapacité de payer le loyer, incompatibilité supposée du mode de vie). La loi DALO a provoqué une peur irrationnelle d'un raz-de-marée de personnes mal-logées qui passeraient injustement devant d'autres candidats-locataires (coupe-file)¹¹⁴.

46. Les discriminations au logement sont difficiles à identifier surtout lorsqu'elles sont contre-intuitives, comme c'est le cas, par exemple, s'agissant de l'accès au logement social des personnes d'origine étrangère¹¹⁵. Au-delà de quelques études ponctuelles, il n'existe pas d'outil permettant de mesurer finement les discriminations dans l'accès au logement, ce qui est susceptible d'entraîner un déni des processus discriminatoires à l'œuvre.
47. Le manque de formations des agents d'attribution (si ce n'est une formation succincte « sur le tas » à leur entrée en poste), sur la diversité des profils et des besoins des ménages mal-logés ou reconnus prioritaires, conduit à ce que l'accueil et la sélection des demandeurs reposent de facto sur une subjectivité personnelle non dénuée de préjugés.
48. Une véritable réflexion s'est engagée sur ces pratiques aboutissant à l'expérimentation de pratiques plus transparentes, des formations accrues des agents d'attribution et des critères de priorité mieux partagés. Néanmoins, les bonnes pratiques ne sont pas suffisamment relayées, alors même que certaines d'entre elles pourraient être adaptées à d'autres configurations locales, voire généralisées. Il s'agit par exemple du système de cotation de la demande à Rennes ou de la politique de lutte active contre les discriminations dans l'accès au logement du conseil départemental de l'Essonne¹¹⁶.

III. ACCROITRE L'EFFECTIVITE DU DROIT EN VIGUEUR : LES PROPOSITIONS DU PROJET DE LOI « EGALITE ET CITOYENNETE »

49. Le projet de loi *Egalité et Citoyenneté* adopté en Conseil des ministres le 13 avril dernier vise, conformément aux annonces faites par le Premier ministre lors des comités interministériels à l'égalité et à la citoyenneté, à « *casser les logiques de ségrégation, ne plus ajouter de la pauvreté à la pauvreté et favoriser la mixité sociale* »¹¹⁷.
50. Le Titre II « *Mixité sociale et Egalité des chances dans l'habitat* » entend agir à la fois, comme le précise l'*Exposé des motifs*, sur l'offre nouvelle de logements, « *en veillant à sa bonne répartition spatiale, sa diversité et son adaptation aux besoins et aux revenus des ménages* », et le parc social existant, « *en réformant les attributions des logements*

¹¹⁴ L'étude menée conjointement par le CREDOC et FORS-Recherche sociale met en lumière les discours de certains acteurs qui, en voulant anticiper les difficultés susceptibles d'intervenir, remettent en cause la capacité des ménages prioritaires DALO à respecter les devoirs du locataire, parce qu'ils sont suspectés d'avoir des modes de vie peu compatibles avec la vie en logement collectif ou parce qu'ils ont vécu une procédure d'expulsion pour impayés. V. CREDOC et FORS-Recherche sociale, avril 2015, *La mise en œuvre du DALO à l'épreuve des représentations, étude précitée*, p.58.

¹¹⁵ J-L Pan Ké Shon, C. Scodellaro, 2015, « l'habitat des immigrés et des descendants ségrégation et discriminations perçues », chapitre 16, in *Trajectoires et origines. Enquête sur la diversité des populations en France*.

¹¹⁶ Le Conseil général de l'Essonne mène une politique active de lutte contre les discriminations dans l'accès au logement : constitution d'un groupe de travail avec les agences immobilières, mallette pédagogique « Louer sans discriminer », etc.

¹¹⁷ Les trois comités interministériels à l'égalité et à la citoyenneté se sont tenus respectivement les 6 mars et 26 octobre 2015 et le 13 avril 2016. Cet objectif est réaffirmé dans l'*Exposé des motifs* du projet de loi.

sociaux et les politiques de loyers pratiquées, afin qu'elles constituent de véritables leviers de mixité sociale à l'échelle des territoires et des immeubles »¹¹⁸.

51. D'emblée, la CNCDH ne peut que se réjouir des mesures, pour la plupart prometteuses, du texte en discussion. Si elles sont assorties d'une publication rapide des décrets d'application, et ne sont pas détricotées au cours du débat parlementaire, elles devraient aller dans le sens d'une plus grande effectivité de la législation en vigueur. La qualité de l'*Etude d'impact*, qui procède à une évaluation rigoureuse du droit existant avant d'explicitier les raisons motivant les modifications envisagées, est appréciable.
52. Avant d'aborder les questions de fond découlant de l'analyse du Titre II du projet de loi, la CNCDH formulera un certain nombre d'observations générales.
53. Première observation, le projet de loi complète et ajuste des textes normatifs antérieurs, principalement les lois SRU et ALUR, dans le sens d'un changement durable des pratiques. Le succès des réformes en cours reposera sur les moyens mobilisés et le portage politique dont elles bénéficieront sur le long terme, jusqu'à ce que la gouvernance locale du logement arrive à maturité, à l'aide du panel d'outils prévus à cette fin par le droit. Espérons ainsi qu'elles ne s'arrêteront pas au milieu du gué, en ne reposant que sur le volontariat de quelques collectivités vertueuses.
54. Deuxième observation, si l'approche retenue de la mixité sociale « *dans les deux sens* » est louable, elle ne peut reposer uniquement sur une meilleure répartition du parc social sur le territoire et une redistribution interne de ses occupants en fonction de leur niveau de revenus. En ce sens, l'omission du parc privé, et donc le rabattement de la question de la mixité sur le logement social, est difficilement compréhensible, surtout considérant la paupérisation continue du parc social. De même, l'objectif de mixité sociale exprimé en termes de disparités de ressources est assez réducteur, alors même que des facteurs tels que la composition ou l'origine des ménages sont déterminants dans les tris opérés aux différents stades du processus d'attribution¹¹⁹. En outre, dans la mesure où la mixité sociale est parfois présentée comme argumentaire pour refuser un logement à une famille, la CNCDH réaffirme que le droit au logement doit s'imposer à tous et en toutes circonstances et que la mixité doit être abordée dans une acception large (mixité des niveaux de revenus, mixité générationnelle, mixité des origines...) ¹²⁰.
55. Troisième observation, il serait réducteur de considérer les grands ensembles et les quartiers populaires sous le prisme exclusif de la « *ségrégation* », des « *ghettos* », de « *l'apartheid territorial, social et ethnique* » et, de manière générale, de leurs handicaps, comme si la dispersion de la pauvreté au nom de la mixité sociale était la seule solution. Si la fragmentation socio-spatiale est une réalité, envisager les quartiers populaires et leurs habitants, non pas comme la cause des problèmes, mais comme des acteurs de leur résolution permettrait de mieux cibler les besoins et les réponses à

¹¹⁸ Les titres I et II du projet de loi Egalité et Citoyenneté feront l'objet d'un avis distinct, qui sera à l'ordre du jour de l'Assemblée plénière de la CNCDH le 7 juillet 2016.

¹¹⁹ Dans ce sens, V. Sala Pala, 2013, *Discriminations ethniques. Les politiques du logement social en France et au Royaume-Uni*, Presses universitaires de Rennes. Si, en théorie, on retient le critère de la mixité socio-économique, en pratique, la notion de mixité sociale est appréhendée comme une combinaison de critères économiques et ethniques. Le recours aux critères ethniques est officieux dans la mesure où la République française ne reconnaît aucune catégorie ethnique. Les acteurs du monde HLM se retrouvent néanmoins parfois à identifier l'origine des personnes à leur patronyme, leur numéro de sécurité sociale (qui indique le département ou pays de naissance) ou encore la qualité du français écrit dans les formulaires.

¹²⁰ Voir notamment CNCDH, 18 décembre 2003, *Avis sur le suivi de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*.

apporter¹²¹. Le projet de loi *Egalité et Citoyenneté* comporte quelques timides mesures allant dans ce sens, mais la politique du logement social, de même que la politique de la Ville dans son ensemble, s'illustre encore par son caractère bureaucratique et descendant.

56. Quatrième et dernière observation, en raison des délais extrêmement brefs imposés (engagement de la procédure accélérée) et de la densité du titre II du projet de loi, la CNCDH doit se contenter de formuler des commentaires et recommandations sur quelques-unes des mesures figurant dans les trois premiers chapitres qui visent respectivement à renforcer le pilotage intercommunal des politiques d'attribution de logements sociaux, à rééquilibrer les loyers du parc social et à mieux répartir l'offre de logements sociaux sur l'ensemble du territoire. Le dernier chapitre, qui liste une dizaine de thématiques pour lesquelles le Gouvernement sera habilité à prendre diverses mesures de simplification d'ordre législatif par voie d'ordonnances, n'appelle pas d'observations particulières de la part de la CNCDH.

A. RENFORCER LE PILOTAGE INTERCOMMUNAL DES POLITIQUES D'ATTRIBUTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

57. La réforme des attributions inscrite au chapitre Ier complète celle portée par les précédentes ministres du Logement Cécile Duflot et Sylvia Pinel et devrait se traduire, une fois qu'elle sera aboutie, par un changement des pratiques.

1. Responsabiliser les EPCI en matière d'attribution des logements sociaux

58. Le projet de loi durcit le fonctionnement de la politique d'attribution, aux motifs qu'elle serait « *trop compartimentée entre les acteurs, souffr[irait] de trop de rigidités et ne se situe[r]ait pas à la bonne échelle territoriale* », en misant sur un renforcement des dispositifs partenariaux à l'échelle intercommunale.
59. Est ainsi rendue obligatoire, pour les Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) tenus de se doter d'un programme local de l'habitat (PLH)¹²² ou ayant la compétence habitat et au moins un quartier prioritaire au titre de la politique de la ville (QPV), la création d'une conférence intercommunale du logement chargée de définir les orientations régissant tout le processus d'attribution. Cette dernière est vouée à devenir la pierre angulaire des politiques de peuplement à l'échelle communautaire ou métropolitaine, en devenant un outil de coordination des actions menées par les parties prenantes (EPCI, bailleurs sociaux, réservataires, département, représentants d'associations de locataires ou de personnes mal-logées)¹²³. Partant, la CNCDH préconise d'étendre la création obligatoire de la CIL à toutes les EPCI.

¹²¹ Voir en ce sens M.H. Bacqué et M. Mechmache, 2013, *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, rapport au ministre délégué chargé de la Ville.

¹²² Le PLH « définit, pour une durée de six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements ». Il constitue un outil de programmation de l'EPCI permettant d'apporter une déclinaison locale des politiques nationales en matière d'habitat. Sont aujourd'hui concernées les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, les communautés d'agglomération, les métropoles et les communautés urbaines (article L302-1 du CCH).

¹²³ L'article 97 de la loi ALUR fixe à la CIL, co-pilotée par le préfet le président de l'EPCI, plusieurs objectifs dont l'adoption des orientations en matière d'attributions et de mutations, les modalités de coopération entre les bailleurs sociaux et les titulaires de droit de réservation, le suivi de la mise en œuvre du plan partenarial de gestion de la demande, etc.

60. La mise en œuvre des principes directeurs établis par la CIL passe par l'adoption de conventions entre les différents interlocuteurs, dont la convention prévue à l'article 8 de la loi n°2014-173 du 21 février 2014 pour la ville et la cohésion urbaine et l'accord collectif intercommunal d'attribution¹²⁴. La différence entre ces deux conventions est ténue : la première doit procéder à un rééquilibrage de peuplement entre les territoires à l'échelle intercommunale ; la seconde fixe des objectifs territorialisés d'attribution par bailleur à des publics défavorisés. La combinaison des deux conventions, qui diffèrent par l'approche et l'objectif principal poursuivi, permet de concilier la mixité sociale et le droit au logement. Parce qu'elles sont inextricablement liées, la CNCDH pense préférable d'en faire une seule et même convention afin de garantir leur cohérence.
61. Il convient de souligner que, même si les décisions rendues sont encadrées¹²⁵, les CAL des bailleurs sociaux demeurent souveraines dans l'attribution des logements¹²⁶. Or la persistance de filières cloisonnées d'attributions ne peut que contribuer à la persistance de pratiques hétérogènes dans le traitement des dossiers. Aussi, la CNCDH préconise de mutualiser les contingents réservés de l'Etat et des collectivités territoriales, voire celui d'Action logement, en un seul contingent géré au niveau de l'intercommunalité¹²⁷. Cette mesure permettra de rationaliser les processus d'attribution de logements sociaux en s'assurant du respect des objectifs et des priorités définis par les accords collectifs intercommunaux, en ayant un choix plus ample de solutions pour répondre à chaque demande de logement. A minima, pourrait être mise en place une commission inter-bailleurs pour reloger les publics prioritaires pour garantir une prise en charge solidaire des situations les plus complexes.

2. Réviser les critères de hiérarchisation de la demande et clarifier les objectifs poursuivis par la politique d'attribution

62. Le projet de loi clarifie les objectifs fixés à l'article L.441 du code de la construction et de l'habitation (CCH) et les priorités nationales définies à l'article L.441-1 du même code pour les rendre explicitement applicables à l'ensemble du processus d'attribution ; les collectivités territoriales, les bailleurs sociaux et les réservataires de logements sociaux devront s'y conformer. Si ces mesures vont dans le bon sens, la CNCDH aurait néanmoins des remarques à formuler concernant l'objectif de mixité sociale, la préférence communale et la pénalisation des demandeurs ayant refusé un logement social.

¹²⁴ Article L441-1-1 du CCH modifié par l'article 20 du projet de loi.

¹²⁵ Les services instructeurs et les commissions d'attribution des bailleurs sociaux et des réservataires doivent attribuer des logements locatifs sociaux dans le cadre des dispositions de la section 1 « *Conditions d'attribution des logements et plafonds de ressources* » du chapitre 1er, du Titre IV du Livre IV du CCH (article L.441, quatrième alinéa prochainement modifié par l'article 20, I. 1° b) du projet de loi). L'article 20, alinéa 23, du projet de loi dispose par ailleurs que les « *réservataires de logements sociaux et les bailleurs rendent publiques les conditions dans lesquelles ils procèdent à la désignation des candidats dont les demandes sont présentées aux commissions mentionnées à l'article L.441-2, ainsi qu'un bilan annuel des désignations effectuées chacun en ce qui le concerne à l'échelle départementale* ». Le projet de loi rend également possible la création d'une commission de coordination chargée de désigner d'un commun accord entre les bailleurs, les réservataires et l'EPCI les candidats dont le dossier sera examiné par la commission d'attribution (CAL) de chaque bailleur.

¹²⁶ La CAL du bailleur est en effet tenue, par le décret n°2007-1677 du 28 novembre 2007, d'examiner au moins trois candidatures pour un même logement, et la décision de l'attribution lui appartient.

¹²⁷ Lors du CIEC qui s'est tenu le 26 octobre 2015 aux Mureaux, dans les Yvelines, il a été annoncé que, depuis le 20 juin 2015, « *le ministère du Logement réunit régulièrement 10 EPCI volontaires qui ont accepté d'être précurseurs, pour mettre en place une vraie gestion partagée de la demande et l'information des demandeurs, et pour créer, de manière anticipée et à titre expérimental, une nouvelle politique des attributions basée sur des critères communs et la mutualisation des contingents* » (voir le dossier de presse).

63. S'agissant du principe d'égalité des chances et de mixité sociale qui doit, au même titre que le droit au logement, régir l'attribution des logements sociaux¹²⁸, il n'a jamais été clairement défini. Partant, le projet de loi précise que cet objectif doit permettre « l'accès à l'ensemble des secteurs d'un territoire de toutes les catégories de publics éligibles au parc social et favoris[er] l'accès des ménages dont les revenus sont les plus faibles aux secteurs situés en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville »¹²⁹. La CNCDH considère que cette définition est satisfaisante dans la mesure où elle appréhende la mixité sociale dans les deux sens, en insistant sur la nécessité de rendre accessible les parties du parc social jugées attractives aux catégories de demandeurs les plus modestes.

Cependant, il est peu probable que cette définition soit suffisante pour dissiper les malentendus issus d'une interprétation souvent restrictive de la mixité sociale. Aussi, la CNCDH recommande d'ajouter à l'article L.441 du CCH une disposition précisant que tout refus d'attribution d'un logement à un ménage au nom de la mixité sociale doit être systématiquement assorti d'une proposition de relogement adapté aux besoins et aux capacités dudit ménage et que, en dernier recours, le droit au logement prévaut sur le principe de mixité sociale.

64. Concernant la préférence communale, le projet de loi dispose que « l'absence de lien avec la commune d'implantation du logement ne peut constituer à soi seul le motif de la non-attribution d'un logement adapté aux besoins et aux capacités du demandeur »¹³⁰. Cette formulation, floue, ne sera certainement pas suffisante pour mettre fin à la priorité donnée à l'ancrage territorial qui s'applique actuellement « de façon quasi-systématique, tous réservataires confondus »¹³¹. S'il est formellement interdit de refuser le dépôt d'une demande de logement social au motif que la personne ne réside pas dans la commune¹³², une certaine ambiguïté subsiste quant à la légalité d'une priorisation des demandeurs ayant un lien avec la commune¹³³. Il est dès lors facile de contourner l'interdiction de la préférence communale en surpondérant la situation du résident pour le faire passer systématiquement devant les autres candidats. Comme le souligne le 21^e rapport de la Fondation Abbé Pierre, c'est par exemple le cas de la mairie de Paris qui

¹²⁸ « L'attribution des logements locatifs sociaux participe à la mise en œuvre du droit au logement, afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées.

L'attribution des logements locatifs sociaux doit notamment prendre en compte la diversité de la demande constatée localement ; elle doit favoriser l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et des quartiers » (article L.441 du CCH).

La cour d'appel d'Aix-en Provence a admis, dans un arrêt rendu le 28 juin 2005, que la commission d'attribution puisse retenir le critère de mixité sociale comme motif de refus concernant un logement situé en « contexte social difficile » tout en précisant que « l'appréciation de ce critère subjectif ne pouvait que relever de la seule appréciation de la commission d'attribution statuant au cas par cas ».

¹²⁹ Article 20, I., 1^o, a) du projet de loi.

¹³⁰ Article 20, I., 1^o, d) du projet de loi.

¹³¹ Université Paris Est, équipe du Lab'Urba, juin 2015, rapport précité, p.188.

¹³² « Aucune condition de résidence préalable ne peut être opposée au demandeur pour refuser l'enregistrement de sa demande » (article 441-2-3 du CCH).

¹³³ Dans l'arrêt de 1998, le Conseil d'Etat considérait que toute « grille d'établissement des priorités pour la proposition de candidats aux logements sociaux » était interdite par la loi (article R. 441-2 du CCH) si cette grille comporte « l'attribution de « points » au profit des demandeurs de tels logements qui résident ou ont résidé dans la commune depuis deux ans au moins » (Arrêt du Conseil d'Etat du 5 Octobre 1998 n° 172597 n° 172648 - Commune de Longjumeau). Au moment du prononcé de l'arrêt, l'article R. 441-2 du CCH était libellé en ces termes : « la recevabilité d'une demande de logement ne peut notamment être subordonnée à aucune condition de résidence sur le territoire de la collectivité territoriale d'implantation de ce logement ». Une récente décision de la CJUE (arrêt du 8 mai 2013) dispose que l'exigence d'un « lien suffisant » entre l'acquéreur potentiel ou un preneur à bail de longue durée et la commune constitue une restriction à la liberté fondamentale de circulation des citoyens de l'UE et doit ainsi être justifiée par des mesures nécessaires et appropriées à l'objectif poursuivi. En l'espèce, les conditions définies par le gouvernement flamand pour apprécier l'existence d'un lien suffisant avec la commune sont considérées comme excessives, compte tenu de l'ancienneté exigée (6 ans pour la résidence).

Enfin, l'article 15 de la loi n° 3014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a ajouté le lieu de résidence dans la liste des critères de discrimination prohibés (article 225-1 du code pénal).

« attribue un « coefficient » positif aux ménages résidant ou travaillant à Paris de + 10 % à chaque fois », ce qui contribue à amenuiser le poids accordé aux situations les plus aiguës d'exclusion sociale¹³⁴. Considérant que les critères actuels autorisés par la loi permettent déjà de répondre aux contraintes que sont l'éloignement domicile-travail ou la scolarisation des enfants dans la commune¹³⁵, la CNCDH recommande de préciser la formulation retenue par le projet de loi afin d'interdire toute refus d'attribution ou absence d'attribution fondé tout ou partie sur un tel critère, et prévoir des sanctions pour les contrevenants. A défaut, elle préconise, à l'instar du Défenseur des droits, d'en faire uniquement « un critère de pondération en cas d'égalité de situation des demandeurs », et non un critère de priorisation¹³⁶.

65. S'agissant, enfin, de l'inscription dans la loi de la possibilité de pénaliser un demandeur ayant refusé une proposition de « logement adapté » en cas de mise en place d'un dispositif de cotation de la demande¹³⁷, il serait souhaitable de l'encadrer.

En sus de la nécessité de préciser la notion imprécise et fluctuante de « logement adapté », la CNCDH considère que la prise en compte du refus d'une proposition de logement par le demandeur devrait être conditionnée à la participation de celui-ci à la procédure d'attribution. Il devrait avoir la possibilité d'être consulté et de se positionner sur l'offre de logements disponibles¹³⁸. En effet, la maîtrise par le demandeur de son projet résidentiel, en ciblant précisément ses besoins, permettrait d'accroître l'efficacité du système d'attribution en réduisant les refus de proposition et le travail qu'ils génèrent et de mettre davantage l'accent sur l'accompagnement et le conseil¹³⁹. C'est l'objet du système de « location choisie »¹⁴⁰, dont la mise en œuvre est laissée au

¹³⁴ « Un jeune ménage (4 points) en situation de handicap (4 points), logé chez un ami (2 points), prévoyant de se marier (4 points), avec ses 20 % liés à sa résidence et son travail à Paris, aura 17 points et deviendra prioritaire par rapport à une personne dans la même situation mais vivant à Saint-Denis, même si ce dernier est menacé d'expulsion (2 points) » (Fondation Abbé Pierre, 2016, rapport précité, p. 248).

¹³⁵ Pour l'attribution de logements locatifs sociaux, il doit notamment être tenu compte du patrimoine, de la composition, du niveau de ressources, des conditions de logement actuelles du ménage, de l'éloignement des lieux de travail et de la proximité des équipements répondant aux besoins des demandeurs (art. L.441-1 du CCH).

¹³⁶ Voir la Décision du Défenseur des droits MLD/2013-206 qui développe les observations adressées le 24 juin 2013 à la Direction du Logement et de l'Habitat de la ville de Paris sur leur système de cotation de la demande de logements sociaux.

¹³⁷ L'article 24, II, 3° du projet de loi ajoute à l'article L.441-2-8 du CCH qui prévoit la possibilité pour les EPCI chargés d'élaborer un plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs d'initier un système de cotation de la demande, la mention suivante : « [L]es modalités [devant être mentionnées dans le plan précité] incluent les conditions dans lesquelles le refus d'un logement adapté aux besoins et aux capacités du demandeur peut modifier la cotation de sa demande ».

¹³⁸ Sur ce point, il convient de noter que la loi ALUR prévoit que tout EPCI doté d'un PLH exécutoire doit élaborer un plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (article L.441-2-8 du CCH), dont les modalités d'élaboration, d'évaluation et de révision sont prévues à l'article R. 441-2-10, créé par le décret n°2015-524 du 12 mai 2015, ainsi qu'un dispositif de partage de la gestion de la demande. Les bailleurs sociaux seront tenus de porter à la connaissance du public la liste des logements disponibles, avec leur description et leurs conditions d'accès, au plus tard le 1^{er} janvier 2022 (article 24, II., 5°).

¹³⁹ A Grenoble et en Isère, ces méthodes (cotation de la demande, formation des agents d'attribution, "location choisie") ont permis de diminuer significativement le taux de refus (Lemond.fr, "A Grenoble et en Isère, une expérience réussie d'attribution équitable de logements sociaux", 18 avril 2016).

¹⁴⁰ Article L.441-2-8, quatrième alinéa du CCH modifié ainsi par l'article 24, II., 4° du projet de loi : « si l'EPCI à l'origine du plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs a initié ou souhaite initier un système de location choisie, dans le respect de l'article L. 441-1, impliquant que les logements disponibles sur le territoire de l'établissement soient portés à la connaissance du public, avec leur description et leurs conditions d'accès, sur un support commun, son principe et ses modalités doivent également être mentionnés dans le plan. Les bailleurs sociaux et les réservataires sont tenus de prendre les dispositions nécessaires à la mise en œuvre du système. Les choix exprimés par les demandeurs sont pris en compte lors des désignations de demandes à examiner par la commission mentionnée à l'article L.441-2 et fons les décisions que celle-ci prend pour les logements concernés. Le public est les demandeurs de logement social reçoivent une information appropriéesur le système mis en place dans le cadre du service d'accueil et d'information. Le plan prévoit également les modalités de l'évaluation du système ».

libre choix des EPCI concernés. La mise en place d'un tel dispositif permettrait de sortir de la logique très administrée du processus d'attribution en faisant évoluer le rapport bailleur/candidat-locataire.

Par ailleurs, l'absence de réponse du demandeur ne devrait pouvoir constituer un motif de refus que si les services en charge d'instruire son dossier se sont assurés en amont qu'il a pris connaissance de la décision de la CAL et compris son contenu, ainsi que les conséquences attachées à son refus et les motifs de refus considérés comme justifiés¹⁴¹.

66. De manière générale, le projet de loi pourrait aller plus loin en généralisant la « location choisie » et la cotation de la demande, déjà expérimentées localement, afin de rendre le processus d'attribution plus juste et transparent. Cela aurait également pour avantage d'alléger la gestion administrative des dossiers pour les bailleurs, mis en situation d'intervention en fin de processus uniquement (régularisation de la situation). Partant, les troisième et quatrième alinéas de l'article L.441-1 du CCH devraient être modifiés de manière à les rendre obligatoire dans les EPCI concernés¹⁴².

67. En outre, la CNCDH note avec satisfaction que le projet de loi n'a finalement pas inséré dans le projet de loi la disposition rendant inéligibles au DALO les demandeurs en délai anormalement long déjà logés dans le parc social dans la mesure où, comme le précise la Fondation Abbé Pierre, « la garantie d'un parcours résidentiel dans le parc social est légitime au regard de l'impossibilité pour beaucoup de le poursuivre dans le parc privé »¹⁴³. Il en est de même concernant le remplacement envisagé du « recours injonction » (qui permet à un ménage bénéficiant du DALO de faire condamner l'Etat en cas de non-proposition de logement) par une procédure administrative plus souple ; cela aurait eu pour conséquence d'affaiblir la portée juridique du DALO. Ces mesures permettraient, certes, de désengorger les tribunaux, mais nullement de s'attaquer aux racines du problème que constitue le mal-logement. En conséquence, la CNCDH espère qu'elles ne reviendront pas par voie d'amendements au Parlement.

3. Imposer des quotas d'attribution aux bailleurs sociaux et aux réservataires

68. Le projet de loi prévoit que tous les réservataires devront consacrer un quart de leurs attributions annuelles aux ménages prioritaires. A l'inverse des collectivités territoriales, l'Etat et Action logement étaient déjà soumis à cette obligation sur leur contingent respectif¹⁴⁴. Cela devrait cependant permettre d'optimiser l'utilisation du parc social en faisant participer l'ensemble des réservataires à l'effort de solidarité du relogement des ménages défavorisés, dont l'Etat reste le garant.

69. Dans le même esprit, aux termes de l'article 20, les bailleurs sociaux disposant de patrimoine dans les territoires des EPCI inclus dans le champ de la réforme, sont tenus de respecter l'objectif de réservation annuelle d'au moins un quart des attributions, suivies de baux signés, réalisées en dehors des QPV, aux personnes relogées dans le cadre du renouvellement urbain et aux demandeurs dont les ressources sont les plus faibles¹⁴⁵. A

¹⁴¹ Voir note en bas de page n°107.

¹⁴² Les troisième et quatrième alinéas de l'article L.441-1 du CCH disposent que l'EPCI à l'origine du plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs peut initier un système de cotation de la demande et un système de location choisie.

¹⁴³ Fondation Abbé Pierre, 2016, *rapport précité*, p.245.

¹⁴⁴ Les collectivités territoriales sont explicitement mentionnées au vingt-quatrième alinéa de l'article 20. S'agissant d'Action Logement et de l'association foncière logement, l'article 21 ne fait qu'élargir l'obligation de réserver 25 % des attributions à l'ensemble des publics prioritaires.

¹⁴⁵ Le critère retenu est l'appartenance de ces ménages au quartile des demandeurs de logement social ayant les ressources les plus faibles, compte tenu de la taille du ménage, dont les demandes figurent dans le SNE, à l'échelle de l'EPCI.

charge pour les bailleurs sociaux de mobiliser au-delà de leur contingent propre (logements non réservés) les logements des contingents des réservataires.

70. Il convient de souligner que cette mesure a l'avantage d'être plus équitable pour les ménages modestes et plus efficace en termes de mixité sociale que l'interdiction du relogement des ménages à bas revenus, notamment les DALO, dans le parc social en QPV, prévue initialement. Considérant la répartition de l'offre de logements à bas loyers disponibles, cette mesure aurait porté atteinte au droit au logement opposable en faisant peser sur les ménages prioritaires « *notre incapacité à faire société* »¹⁴⁶. Le risque également est que ces derniers n'aient pas d'autre choix que de se reporter sur le parc privé et potentiellement, en l'absence de garanties financières suffisantes, sur les « *marchands de sommeil* »¹⁴⁷. Alerté par les associations¹⁴⁸ et le HCLPD¹⁴⁹, le Gouvernement a finalement fait le choix de renverser la perspective en privilégiant une approche de la mixité sociale dans les deux sens, au profit des ménages les plus modestes, en leur donnant accès à un choix résidentiel plus étendu.
71. En cas de manquement d'un bailleur ou d'un réservataire à ces obligations, le préfet pourra se substituer aux commissions d'attribution des bailleurs sociaux et des réservataires pour effectuer les attributions manquantes. Les communes carencées au titre de l'article 55 de la loi SRU devront déléguer leur contingent au préfet. Toujours dans l'idée d'un renforcement des pouvoirs du préfet, la répartition des pouvoirs au sein des CAL est modifiée au profit de ce dernier, qui est désormais membre de droit avec voix délibérative¹⁵⁰. Par ailleurs, la suppression de la possibilité de déléguer le contingent de logements réservés de l'Etat aux communes¹⁵¹ s'accompagne nécessairement d'une reconstitution du contingent préfectoral. En la matière, le renforcement de la sanction applicable aux organismes HLM en cas de non-respect de l'obligation de transmettre les données nécessaires au répertoire des logements locatifs sociaux, telle que prévue à l'article 25¹⁵², devrait permettre d'accélérer significativement l'identification des logements réservés de l'Etat au sein du parc social.

B. REEQUILIBRER LES LOYERS DU PARC SOCIAL

72. Afin de rendre plus juste l'occupation du parc social, le chapitre II s'attaque à la nécessaire réforme des règles de fixation des loyers et de maintien dans les lieux, en articulant la nouvelle politique d'attribution avec un rééquilibrage des loyers de manière à, comme son titre l'indique « *favoriser la mobilité dans le parc social et l'accès des ménages défavorisés aux quartiers attractifs* ».

¹⁴⁶ « Au nom de la mixité sociale, la stigmatisation renforcée des plus exclus », blog de la coordination « Pas Sans Nous », 21 avril 2015 : <https://blogs.mediapart.fr/pas-sans-nous/blog/210415/au-nom-de-la-mixite-sociale-la-stigmatisation-renforcee-des-plus-exclus>

¹⁴⁷ Voir la note rapide Habitat de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France intitulée « L'habitat indigne en Ile-de-France : processus et enjeux » (n° 548, mai 2011) qui explique que le manque de logements accessibles et l'engorgement du parc social entretiennent « *un sous-marché endémique de l'habitat* ».

¹⁴⁸ Voir la lettre ouverte adressée au Premier ministre le 19 mars 2015 par 38 associations de solidarité regroupées dans le collectif ALERTE et 34 associations actives en matière d'hébergement et de logement réunies au sein du Collectif des Associations Unies pour une nouvelle politique du logement des personnes sans-abri et mal-logées : <http://www.fondation-abbe-pierre.fr/actualites/lettre-ouverte-monsieur-le-premier-ministre>

¹⁴⁹ HCLPD, février 2015, *Avis concernant la mise en œuvre de la mixité sociale*.

¹⁵⁰ Article 22, 4° du projet de loi.

¹⁵¹ Article 20, II. du projet de loi. La possibilité de le déléguer aux présidents des EPCI, telle que prévue à l'article L.441-1 du CCH, est maintenue.

¹⁵² L'amende fixée actuellement à 100 euros par tranche de 100 logements, soit 1 euro par logement (article L.411-10 du CCH), est portée à 1000 euros par logement.

73. Pour respecter leur objectif d'attribution en faveur des demandeurs les plus pauvres dans les zones géographiques situées hors QPV, les bailleurs sociaux pourront réorganiser les loyers de leurs immeubles et de leurs logements, à la relocation et à recette locative globale constante¹⁵³, via les conventions d'utilité sociale (CUS) prévues aux articles L.445-1 et suivants du CCH (article 26). Dans le même esprit, les plafonds du dispositif SLS sont rehaussés afin que le montant « loyer plus SLS » ne soit pas plafonné à 25 % des ressources d'un ménage mais à 35 %¹⁵⁴, et les possibilités d'exemption sont réduites¹⁵⁵ (article 27). En outre, le dispositif de perte du droit au maintien dans les lieux pour les ménages dont les revenus excèdent les plafonds de ressources applicables est renforcé dans les zones tendues. Le seuil de ressources à partir duquel le locataire perd ce droit est abaissé de 200 % à 150 % du plafond de ressources applicable et le délai à partir duquel il perd ce droit est réduit de 3 ans à 18 mois (article 27)¹⁵⁶.
74. Etant donné la situation de pénurie durable de logements locatifs très sociaux en zones tendues, il paraissait nécessaire de procéder à une remise en ordre des loyers. Ces mesures devraient permettre de favoriser la rotation des logements du parc social, en incitant les locataires les plus aisés à libérer des logements, soit qu'ils accèdent à la propriété, soit qu'ils aillent dans le parc privé¹⁵⁷. Comme le précise l'*Etude d'impact*, « il paraît en effet difficile de justifier, au regard notamment du nombre de demandes formulées par des ménages à faibles revenus pour l'accès à un logement locatif social, le maintien dans les lieux de ménages dont les ressources dépassent fortement les plafonds pour l'accès à un logement social ». Le projet de loi aurait cependant pu aller plus loin. S'agissant du SLS, son montant, proportionnel aux ressources des ménages, devait en théorie rejoindre progressivement le prix du marché et ainsi faciliter la mobilité vers le parc privé. La Cour des comptes constatait en 2015 qu'en pratique « son montant est plafonné à 25 % de taux d'effort, alors que dans le secteur locatif libre, ce taux est souvent dépassé dans les zones tendues telles que l'Île-de-France »¹⁵⁸.

¹⁵³ Cette politique des loyers devrait être établie sur la base d'un état de l'occupation sociale des immeubles ou ensembles immobiliers, fondé sur les données collectées via l'enquête OPS prévue à l'article L.442-5 du CCH, et que chaque bailleur social devra inscrire dans sa convention d'utilité sociale (CUS).

¹⁵⁴ Le montant du « loyer plus SLS » tel que prévu par la loi relative à l'engagement nationale pour le logement (ENL) de 2006 et son décret d'application codifié à l'article R. 441-21 du CCH est actuellement plafonné à 25 % des ressources des personnes vivant au foyer, ce seuil pouvant être majoré jusqu'à 35 % par le PLH.

¹⁵⁵ D'après l'*Etude d'impact*, 32 % des logements du parc social en sont exemptés en 2014. Le projet de loi supprime, dans les zones tendues, la dérogation prévue par l'article L.441-3-1 du CCH selon laquelle le PLH peut déterminer des zones géographiques ou des quartiers dans lesquels le SLS n'est pas prélevé. De même, sont supprimées les dérogations (L.441-12 du CCH) et modulation (L.445-1 du CCH) prévues dans le cadre des CUS. Néanmoins, ce dispositif demeure non applicable dans les QPV et dans les zones de revitalisation rurale afin de satisfaire les objectifs de mixité sociale. Il ne le sera pas non plus, pendant une durée de trois ans, pour les locataires de logements privés lors de l'acquisition de leur logement par un bailleur social. Toujours selon l'*Etude d'impact*, le durcissement des conditions d'applications du SLS devrait générer des recettes supplémentaires pour les bailleurs sociaux, de l'ordre de 30 millions d'euros.

¹⁵⁶ La loi MOLLE du 25 mars 2009 rend possible la suppression du maintien dans les lieux de locataires dont les revenus seraient supérieurs au double du plafond maximum réglementaire, les personnes de plus de 65 ans ou atteintes d'un handicap n'étant pas concernées. Il est à noter que le projet de loi prévoit que le locataire pourrait également perdre son droit au maintien s'il ne répond pas, deux années consécutives, à "l'enquête ressources" conduite chaque année par les bailleurs sociaux. Il ressort de l'*Etude d'impact* que 157 000 locataires n'ont pas répondu à cette enquête en 2014, représentant 6 % des logements occupés entrant dans le champ du SLS.

¹⁵⁷ Le manque de fluidité entre les deux parcs est lié à l'avantage que représente l'occupation d'un logement social, surtout dans un contexte d'inflation immobilière. D'après l'*Etude d'impact*, les loyers du parc social sont en moyenne deux fois moins élevés que ceux du parc privé, voire trois fois moins en zones tendues. Selon l'INSEE, en 2010, le taux d'effort médian avant aides personnelles pour les locataires du secteur privé était de 27 % alors que celui des locataires du secteur social, qui bénéficient de loyers plafonnés, se situait à 20 %.

¹⁵⁸ Cour des comptes, avril 2015, *Le logement en Ile de France : donner de la cohérence à l'action publique*, p.111.

S'agissant du dispositif de perte du droit au maintien dans les lieux, le nouveau seuil de ressources fixé à 150 % à partir duquel le locataire perd ce droit est encore très élevé. A titre d'illustration, le seuil de revenu annuel entraînant la perte du droit au maintien dans les lieux applicable au 1^{er} janvier 2016 en zone 1 (Paris et communes limitrophes) pour un foyer composé de quatre personnes serait d'environ 74 408 euros pour un logement de type PLAI, 135 273 euros pour un logement PLUS, 175 855 euros pour un logement PLS¹⁵⁹.

75. Partant, la CNCDH rejoint la préconisation de la Cour des comptes relative à l'application sans plafonnement du dispositif SLS, afin que le loyer global rejoigne progressivement le prix du marché¹⁶⁰. Il devrait en outre être appliqué dès le premier euro de dépassement des plafonds de ressources, déjà élevés. Compte tenu de l'importance des renseignements statistiques et financiers sur l'application du SLS, il serait par ailleurs utile de veiller à la bonne application de l'article L.441-10 du CCH qui prévoit depuis 1996 la production du « *rapport annuel sur l'application du supplément de loyer dans le département* ». Enfin, la CNCDH préconise de flécher obligatoirement, et non potentiellement comme le prévoit l'article 99 de la loi ALUR, le produit du SLS vers des remises sur quittances de loyer pour les ménages les plus modestes, notamment afin d'éviter que leur soit opposée l'insuffisance de leurs ressources en commission d'attribution.

C. MIEUX REPARTIR L'OFFRE DU PARC SOCIAL SUR LES TERRITOIRES

76. En sus de la politique d'attribution, le projet de loi entend agir sur la production de logement social, de manière à ce que toutes les communes participent à l'effort de solidarité nationale. Partant, le troisième chapitre vise à renforcer la diversification géographique du parc de logements locatifs sociaux.

77. En premier lieu, il convient de saluer la volonté d'adapter la production de logements sociaux aux « *contextes locaux* »¹⁶¹. Elle se traduit par un recentrage de l'application du dispositif SRU sur les territoires où la tension des marchés locaux est avérée¹⁶² et un encadrement minimal de la typologie des logements à construire dans les communes déficitaires. Cela devrait permettre de contrecarrer les stratégies de contournement mises en place par certains élus locaux pour remplir leurs obligations au titre de l'article 55 de la loi SRU tout en évitant les ménages les plus modestes.

78. L'article 29 réaffirme les seuils « quantitatifs » (de 20 à 25 % de leurs résidences principales pour certaines communes) et « qualitatifs » (plafond de 30 % de PLS, voire 20 % pour les communes disposant de moins de 10 % de logements sociaux et minimum de 30 % de PLAI) dans les objectifs de rattrapage des communes déficitaires définis par la loi

¹⁵⁹ Les plafonds de ressources applicables au 1^{er} janvier 2016 en zone 1 sont de 29 763 euros pour un PLAI, 54 109 euros pour un PLUS, 70 342 euros pour un PLS.

¹⁶⁰ Cour des comptes, avril 2015, *Le logement en Ile de France, rapport précité*. La Cour préconise, au-delà, un changement d'ampleur sur la fixation des loyers des logements locatifs sociaux, notamment en « *modul[ant] le loyer à l'entrée dans le logement social et pendant toute sa durée d'occupation, en fonction du revenu des locataires* ». A noter que la convention d'utilité sociale (CUS) peut prévoir, à titre expérimental, une modulation du loyer en fonction du revenu des locataires (art. L. 445-4 et R. 445-11-1 du CCH). Cette disposition, si elle était généralisée, pourrait préfigurer une réforme de plus grande ampleur.

¹⁶¹ *Exposé des motifs*, p.31.

¹⁶² La pression de la demande est mesurée par le système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE) à l'échelle de l'agglomération ou de l'EPCI. Les communes pourront être exemptées soit au vu de la faiblesse de cet indicateur lorsqu'elles appartiendront à une agglomération de plus de 30 000 habitants soit, à défaut d'appartenance à une telle agglomération, au regard de l'insuffisance de leur desserte par le réseau de transport en commun. Cela entraînera la suppression de la condition d'exemption en vigueur du dispositif SRU, assise sur la décroissance démographique des territoires.

du 18 janvier 2013 *relative au renforcement des obligations de production de logement social*, en imposant la mise en conformité de l'ensemble des PLH¹⁶³.

La CNCNDH trouve intéressante la proposition de la Fondation Abbé Pierre visant à plafonner la part de PLS à la part des logements locatifs sociaux existant dans la commune¹⁶⁴ et à fixer un seuil de PLAI en tenant compte de la part des demandeurs de logement social sous plafond PLAI dans l'agglomération. Cette mesure permettrait d'être en plus grande adéquation avec le niveau de ressources des demandeurs dans la mesure où, rappelons-le, 66 % des entrants dans le logement social remplissent les conditions de ressources leur permettant en théorie d'accéder aux logements de type PLAI. De manière générale, il serait nécessaire de calibrer la programmation de logements produits en termes de financements (PLAI, PLUS, PLS) et de typologies (par exemple, la taille du logement) selon les besoins identifiés localement.

Par ailleurs, les plans de construction de logements sociaux devraient également tenir compte de la composition des ménages susceptibles d'être concernés (actuellement dans le parc social ou ayant déposé une demande à cette fin) de manière à adapter les caractéristiques des logements à construire (notamment le nombre de pièces).

79. Il est également proposé d'inclure dans le décompte des logements sociaux les terrains locatifs familiaux en état de service aménagés au profit des gens du voyage afin de leur permettre l'installation de caravanes (article 19)¹⁶⁵. Cette mesure incitative participe de la nécessaire prise en compte des terrains familiaux locatifs dans le système de logement français afin d'adapter la réponse des pouvoirs publics au besoin « d'ancrage » des gens du voyage semi-sédentaires, sans se limiter à la simple multiplication des places de stationnement dans des espaces d'aires d'accueil¹⁶⁶. Elles font également écho à la volonté du législateur d'intégrer au sein des schémas départementaux des gens du voyage l'aménagement de terrains familiaux, afin qu'elle s'impose aux communes et s'intègre dans les PLU¹⁶⁷.

En complément, la CNCNDH rappelle encore une fois la nécessité de reconnaître la caravane, et plus largement l'habitat mobile ou léger comme un logement, afin de garantir à tous l'accès aux mêmes droits (aides au logement, protection en cas

¹⁶³ L'article 29 modifie l'article L.302-8 du CCH en élargissant à l'ensemble des communes concernées par le dispositif SRU l'obligation concernant la typologie de production de logements sociaux à prendre en compte et non plus aux seules communes non couvertes par un PLH ou aux communes couvertes par un PLH postérieur à 2014. L'article L.302-4 du CCH est également modifié de manière à rendre obligatoire la mise en conformité de tous les PLH dans un délai de deux ans après la promulgation de la loi.

¹⁶⁴ A titre d'illustration, une commune disposant de 10 % de logements sociaux ne pourrait pas construire plus de 10 % de PLS pour atteindre ses objectifs triennaux.

¹⁶⁵ L'article 31 du projet de loi vise par ailleurs à déduire du prélèvement annuel les dépenses exposées par les communes favorisant la création de tels terrains.

¹⁶⁶ L'*Etude d'impact* précise que seules 25 communes soumises à l'inventaire SRU disposent, au titre du bilan annuel 2015, de terrains familiaux locatifs inscrits aux schémas départementaux d'accueil des gens du voyage et financées par l'Etat sur la période 2009-2014, pour un total de 372 places soit 15 places en moyenne par commune.

¹⁶⁷ Ce schéma ne prévoit aujourd'hui que des obligations de mise en place d'aires permanentes d'accueil et d'aires de grand passage. Une disposition relative à l'ajout des terrains familiaux de la proposition de loi relative au statut, à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 9 juin 2015 et « *qui fera prochainement l'objet d'un examen par le Sénat* » (*Etude d'impact*, p.154), répond au souhait exprimé par la CNCNDH de conférer un caractère plus contraignant à la reconnaissance et à la réalisation de terrains familiaux promues par la loi ALUR de mars 2014. En effet, dans la mesure où la reconnaissance, par la loi précitée, de la diversité des fonctions urbaines, de la mixité sociale dans l'habitat et de l'ensemble des modes d'habitat (article L.121-1 du code de l'urbanisme) n'est assortie d'aucune obligation de résultat aux collectivités, les possibilités d'installation réelles offertes aux gens du voyage sont soumises à la libre appréciation de la commune, via l'adoption du PLU.

V. Comité des ministres du Conseil de l'Europe, communication de la CNCNDH relative à l'exécution de l'arrêt *Winterstein et autres c. France*, 17 mars 2015.

d'expulsion, par exemple en période de « trêve hivernale », etc.)¹⁶⁸. Le dispositif DALO pourrait prendre en compte la spécificité de ce mode d'habitat avec une déclinaison particulière et la création d'un « *droit à l'emplacement* ».

80. En second lieu, le projet de loi renforce l'opérationnalité des outils mobilisables pour produire davantage de logements sociaux dans les communes déficitaires.
81. Les conséquences de l'arrêté de carence que peut prendre le préfet de département au titre de l'article L.302-9-1 du CCH dans les communes déficitaires n'ayant pas respecté leurs objectifs de construction triennaux sont renforcées : délégation du contingent communal au préfet, augmentation des plafonds des contributions communales pour des opérations de logement social, etc. Priver les maires des communes carencées de leur pouvoir d'attribuer des logements sociaux devrait s'avérer bien plus dissuasif que les pénalités financières.
82. L'établissement du constat de carence est une étape clé dans la mesure où elle emporte majoration éventuelle des prélèvements opérés sur les budgets communaux et, le cas échéant, substitution du préfet à la commune s'agissant de la mise en œuvre des outils devant permettre la production de logement social. A l'issue du bilan triennal 2011-2013, le constat établi est que « *la mise en œuvre de cette procédure s'est révélée très hétérogène* » sur le territoire, au regard notamment de la disparité importante entre les communes n'ayant pas atteint leurs objectifs et le nombre d'arrêtés de carence. Aussi, l'article 30 du projet de loi prévoit de renforcer les pouvoirs de la commission nationale SRU pour veiller à sa bonne application. A cette fin, elle disposera, comme le précise l'*Etude d'impact*, « *d'un droit de regard sur les arrêtés de carence, préalablement à leur signature par le préfet de département, ainsi que sur la situation des communes déficitaires pour lesquelles le préfet n'a pas engagé de procédure de carence* »¹⁶⁹. Etant donné que cette commission ne siège que très irrégulièrement et qu'elle n'a de toute évidence pas vocation à examiner de façon exhaustive la situation de toutes les communes déficitaires, il est possible d'émettre des doutes sur l'efficacité d'un tel dispositif de contrôle¹⁷⁰. En complément, la CNCDH recommande de modifier l'article L.302-9-1 du CCH de manière à transférer cette compétence au préfet de région, moins exposée à la pression directe des élus, de façon à réduire la part d'arbitraire dans la prononciation de la carence et la modulation des pénalités financières.
83. Les premiers résultats obtenus par la délégation interministérielle à la mixité sociale dans l'habitat, instituée par le décret n°2015-423 du 15 avril 2015, témoignent de l'utilité d'un dispositif national d'appui et de suivi des actions menées par les préfets et

¹⁶⁸ CNCDH, *Avis sur le respect des droits des « gens du voyage » et des Roms migrants au regard des réponses récentes de la France aux instances internationales*, 22 mars 2012 ; *Avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles - Mettre fin à la violation des droits*, 20 novembre 2014.

¹⁶⁹ L'alinéa 27, article 30, du projet de loi dispose ainsi que « *préalablement à la signature par les représentants de l'Etat dans les départements des arrêtés de carence dans les conditions définies à l'article L.302-9-1, dans le cadre de la procédure de bilan triennal, la commission nationale peut se faire communiquer tous les documents utiles et solliciter les avis qu'elle jugera nécessaire à son appréciation de la pertinence des projets d'arrêtés, voire de l'absence de projet d'arrêté de carence, et de la bonne prise en compte des orientations nationales définies par le ministère en charge du logement. Elle peut dans ce cadre, émettre des avis et des recommandations aux représentants de l'Etat dans les départements sur leurs projets d'arrêtés. Elle transmet ses avis au ministre chargé du logement* ».

¹⁷⁰ Voir l'*Etude d'impact*, pp. 186 à 189.

les élus locaux¹⁷¹. Les efforts investis par les pouvoirs publics pour libérer du foncier constructible en faveur du logement devront également à être pérennisés¹⁷².

84. En outre, la CNCDH insiste tout particulièrement sur la nécessité de compléter l'action du Gouvernement par une vaste mobilisation du parc privé qui est, comme le déplore la Fondation Abbé Pierre, « régulièrement évoquée mais rarement mise en œuvre »¹⁷³. La seule disposition du projet de loi en la matière consiste à relever le plafond de dépenses déductibles du prélèvement annuel des communes déficitaires de 5 000 à 10 000 euros par logement et par an dans le cadre des financements de dispositifs d'intermédiation locative, et d'en sécuriser le financement dans les communes carencées, de façon à rendre le dispositif plus incitatif¹⁷⁴.

IV. ACCROITRE L'EFFECTIVITE DU DROIT EN VIGUEUR : RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : En l'absence d'ambition, de moyens et de portage politique, les progrès de la politique du logement ne pourront qu'être marginaux. Aussi, la CNCDH recommande aux pouvoirs publics d'appeler à une mobilisation globale pour le logement, en interpellant la société civile, les élus locaux et les bailleurs et en mobilisant des moyens politiques, législatifs et budgétaires à la hauteur des enjeux.

Recommandations issues du projet de loi Egalité et Citoyenneté

Recommandation n° 2 : la CNCDH recommande de généraliser la création d'une conférence intercommunale à toutes les EPCI et en fusionnant la convention prévue à l'article 8 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 pour la ville et la cohésion urbaine et l'accord collectif intercommunal d'attribution.

Recommandation n° 3 : La CNCDH recommande de mutualiser les contingents réservés de l'Etat et des collectivités territoriales, voire celui d'Action logement, en un seul contingent géré au niveau de l'intercommunalité ; *a minima*, pourrait être mis en place une commission inter-bailleurs à l'échelon intercommunal pour reloger les publics prioritaires.

Recommandation n° 4 : La CNCDH recommande d'ajouter à l'article L.441 du code de la construction et de l'habitation (CCH) une disposition précisant que tout refus d'attribution d'un logement à un ménage au nom de la mixité sociale doit être

¹⁷¹ Audition de T. Repentin (délégué interministériel à la mixité sociale dans l'habitat), le 6 avril 2016.

L'institution de cette délégation s'est accompagnée de la publication de la liste des communes carencées (<http://www.logement.gouv.fr/transparence-sru>) et d'une instruction aux préfets en date 30 juin 2015 détaillant les mesures spécifiques applicables aux communes déficitaires et carencées.

¹⁷² Voir T. Repentin, président de la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier, février 2016, 2e Rapport sur la mise en œuvre du dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement. A noter que l'art. 32 du projet de loi renforce le volet foncier des PLH, qui devront dorénavant comporter une analyse de l'offre foncière et de son utilisation et la création d'un observatoire du foncier. Voir également, Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, D. Goldberg, février 2016, rapport d'information n° 3503 sur la mobilisation du foncier privé en faveur du logement.

¹⁷³ Fondation Abbé Pierre, 2016, rapport précité, p.215.

¹⁷⁴ Sont prises en compte, dans les articles L.302-7 et L.302-9-1 du CCH, les dépenses en faveur de l'intermédiation locative dans les dépenses déductibles du prélèvement effectué sur le budget des communes soumises. L'article 302-7 fixe à 5000 euros le montant maximum de dépenses qu'une commune peut déduire par an et par logement. Ce plafond est également applicable à la contribution que le préfet peut exiger d'une commune carencée sur le territoire de laquelle il aura conclu avec un organisme agréé, une convention visant à mettre en œuvre ce type d'opération (article L.302-9-1). D'après l'*Etude d'impact*, ces outils ne sont que très peu mobilisés dans les 221 communes carencées (conclusion de seulement trois conventions avec un bailleur social). L'article 31 tente d'y remédier en sécurisant la mise en œuvre et le financement de ces opérations.

systématiquement assorti d'une proposition de relogement adapté à ses besoins et capacités et que, en dernier recours, le droit au logement prévaut sur le principe de mixité sociale.

Recommandation n° 5 : La CNCDH recommande d'interdire la préférence communale ou, *a minima*, de faire usage de ce paramètre comme un critère de pondération en cas d'égalité de situation des demandeurs, et non comme critère de priorisation.

Recommandation n° 6 : La CNCDH juge nécessaire que les demandeurs participent activement à la procédure d'attribution des logements. A ce titre, elle recommande de conditionner la prise en compte du refus d'une proposition de logement par le demandeur à la mise en place d'un système dit de « location choisie » et en s'assurant que l'absence de réponse du demandeur ne puisse constituer un motif de refus que si les services en charge d'instruire son dossier se sont assurés en amont qu'il a pris connaissance de la décision de la commission d'attribution du logement (CAL) et compris son contenu, ainsi que les conséquences attachées à son refus et les motifs de refus considérés comme justifiés.

Recommandation n° 7 : La CNCDH recommande de rendre obligatoire les systèmes de cotation de la demande et de location choisie, aujourd'hui facultatifs, d'harmoniser les critères de sélection et d'attribution et de les rendre publics, qu'il s'agisse des critères légaux ou des critères spécifiques relevant de la politique de chaque réservataire.

Recommandation n° 8 : La CNCDH recommande, comme l'avait préconisé la Cour des comptes, d'appliquer sans plafonnement les SLS, afin que le loyer global rejoigne progressivement le prix du marché.

Recommandation n° 9 : La CNCDH recommande, dans le même esprit, d'appliquer le dispositif des SLS dès le premier euro de dépassement des plafonds de ressources, déjà élevés.

Recommandation n° 10 : La CNCDH recommande de flécher obligatoirement, et non potentiellement comme le prévoit l'article 99 de la loi ALUR, le produit du SLS vers des remises sur quittances de loyer pour les ménages les plus modestes, notamment afin d'éviter que leur soit opposée l'insuffisance de leurs ressources en commission d'attribution.

Recommandation n° 11 : La CNCDH recommande, compte tenu de l'importance des renseignements statistiques et financiers sur l'application du SLS, d'appliquer pleinement l'article L.441-10 du CCH qui prévoit depuis 1996 la production du « *rapport annuel sur l'application du supplément de loyer dans le département* ».

Recommandation n° 12 : La CNCDH recommande de suivre la proposition de la Fondation Abbé Pierre visant à plafonner la part de PLS à la part des logements locatifs sociaux existant dans la commune et à fixer un seuil de PLAI en tenant compte de la part des demandeurs de logement social sous plafond PLAI dans l'agglomération.

Recommandation n° 13 : La CNCDH recommande que chaque opération immobilière visant à construire des logements sociaux soit conduite en concertation avec les associations représentatives des locataires du parc social et des mal-logés susceptibles d'être concernés de manière à ajuster les caractéristiques des logements à construire (nombre de pièces, etc.).

Recommandation 14 : La CNCDH recommande que les schémas départementaux des gens du voyage prescrivent la réalisation de terrains familiaux locatifs, comme le dispose l'article 2 de la proposition de loi relative *au statut, à l'accueil et à l'habitat des gens du*

voyage, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 9 juin 2015 et qui devrait faire prochainement l'objet d'un examen par le Sénat.

Recommandation n° 15 : La CNCDH recommande de reconnaître la caravane, et plus largement l'habitat mobile ou léger comme un logement, afin de garantir à tous l'accès aux mêmes droits (aides au logement, protection en cas d'expulsion, emprunt bancaire etc.).

Recommandation n° 16 : La CNCDH recommande de prévoir la prise en compte de la spécificité du mode d'habitat mobile par le DALO avec une déclinaison particulière et la création d'un « *droit à l'emplacement* ».

Recommandation n° 17 : La CNCDH recommande de transférer la compétence de statuer sur les arrêtés de carence au préfet de région, moins exposé à la pression directe des élus, de façon à réduire la part d'arbitraire dans l'établissement du constat de carence et la modulation des pénalités.

Recommandation n° 18 : La CNCDH recommande de pérenniser les efforts destinés à mobiliser les préfets afin qu'ils s'approprient les outils offerts par la loi pour faire respecter la loi SRU dans les communes récalcitrantes. Les préfets doivent s'assurer de la reconstitution et de la totale maîtrise de leur contingent de logements réservés au profit des ménages prioritaires.

Recommandation n° 19 : La CNCDH recommande de compléter le Titre II du projet de loi centré sur le parc social d'une vaste mobilisation du parc privé, pour lui assigner au moins partiellement une mission sociale.

Déconstruire les préjugés qui sous-tendent les pratiques discriminatoires

Recommandation n° 20 : La CNCDH préconise d'intensifier les actions de formation et de sensibilisation des services instructeurs, des membres des CAL et des COMED ; elles pourraient notamment porter sur les critères légaux d'éligibilité au DALO et ceux devant être pris en compte dans l'attribution d'un logement, sur la diversité des profils et des besoins des ménages mal-logés, ainsi que sur les registres de stéréotypes et préjugés et les risques d'inégalités de traitement associés. Ces actions de formation pourraient prendre la forme de co-formation, sur le modèle de celles mises en œuvre dans le cadre des Centres nationaux de la fonction publique territoriale (CNFPT) où interagissent professionnels et personnes vivant en grande précarité.

Recommandation n° 21 : La CNCDH préconise de renforcer le volet « déontologie » du programme de formation des professionnels de l'immobilier tel que défini par le décret° 2016-173 du 18 février 2016, conformément à l'article 24 de la loi ALUR du 24 mars 2014 qui les soumet à une obligation de formation continue. En l'état, la formation continue doit seulement inclure un minimum de deux heures consacré à la déontologie au cours de trois années consécutives d'exercice.

Recommandation n° 22 : La CNCDH recommande de valoriser les bonnes pratiques en matière d'accès au logement des personnes défavorisées et d'accroître la visibilité des élus et des bailleurs exemplaires.

Recommandation n° 23 : La CNCDH souhaitait rappeler une recommandation formulée dans son avis de septembre 2013 s'agissant de la reconnaissance de la précarité sociale

comme un des critères de discrimination définis par la loi¹⁷⁵. Elle se félicite de l'adoption le 14 juin 2016 de la proposition de loi instaurant un vingt-et-unième critère de discrimination pour « *particulière vulnérabilité résultant de leur situation économique, apparente ou connue de son auteur* »¹⁷⁶, rejoignant ainsi sa préconisation. En sus de sa forte portée symbolique - l'inégalité de traitement à raison de la précarité sociale étant condamnable au même titre que toute atteinte grave à la dignité humaine- , cet ajout permettra aux personnes discriminées à ce titre de faire valoir leurs droits et espérons-le de lever la méconnaissance sur des réalités souvent mal appréhendées. Nombreux sont en effet les droits bafoués par peur des personnes pauvres ou par présomption d'incapacité, notamment le droit au logement.

Affiner la connaissance des marchés du logement pour cibler les politiques publiques

Recommandation n° 24 : La CNCDH recommande d'affiner les enquêtes statistiques, indispensables pour mener des politiques éclairées, notamment l'enquête nationale Logement (ENL) de l'INSEE, afin d'apprécier toutes les dimensions du mal-logement, et les produire à intervalles réguliers (tous les quatre ans pour l'ENL).

Recommandation n° 25 : La CNCDH appelle les pouvoirs publics à mobiliser davantage les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités territoriales dans l'élaboration des diagnostics territoriaux à 360°, afin de dépasser l'approche sectorielle des évaluations menées par ailleurs (PLH, PDALHPD, SIAO etc.), pour construire une « vision partagée » des besoins et mobiliser les outils adaptés. Les services déconcentrés de l'Etat doivent veiller à y associer l'ensemble des institutions et des professionnels de terrain de manière à décroïsonner et à accroître les synergies entre les politiques publiques du logement, de l'hébergement, de l'accompagnement social, médicosocial et sanitaire.

Repenser la gouvernance de la politique du logement

Recommandation n° 26 : la CNCDH recommande de rationaliser la gouvernance locale des politiques du logement, de l'hébergement, de l'urbanisme et de l'habitat en renforçant les dispositifs partenariaux à l'échelle intercommunale et en transférant aux intercommunalités les compétences et les outils qui y sont liés (notamment les plans locaux d'urbanisme, les programmes locaux de l'habitat, la délivrance des autorisations de construire). Devrait également être envisagé l'élection au suffrage universel direct des représentants des EPCI afin de leur conférer une plus grande légitimité.

Recommandation n° 27 : La CNCDH recommande de proposer des actions de formation à l'attention des agents territoriaux, des élus locaux et des autres parties prenantes (notamment bailleurs sociaux et réservataires) pour leur permettre de comprendre pleinement les enjeux de la politique du logement (par ex. la réforme de la gestion de la demande et des attributions de logements sociaux), l'articulation des différents documents de programmation et de s'appropriier les outils à leur disposition (diagnostics territoriaux, nouveaux dispositifs de la loi ALUR, etc.).

Recommandation n° 28 : La CNCDH recommande d'assurer un suivi rigoureux de l'ensemble des dispositifs de la politique du logement, et de les évaluer pour en mesurer les effets. A cet effet, la CNCDH considère notamment le rôle de l'Agence nationale de

¹⁷⁵ CNCDH, 26 septembre 2013, Avis sur les discriminations fondées sur la précarité sociale.

¹⁷⁶ La proposition de loi n° 378 visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale a été adoptée par le Sénat le 18 juin 2015 et par l'Assemblée nationale le 14 juin 2016.

contrôle du logement social (ANCOLS) comme majeur et, en conséquence, les moyens mis à sa disposition devraient être renforcés.

Adapter la politique du logement aux besoins

Recommandation n° 29 : La CNCDH recommande de poursuivre et amplifier le développement d'une nouvelle offre de logements très sociaux¹⁷⁷ et, à l'échéance du remboursement des emprunts souscrits pour la construction de logements PLUS et PLS, reconsidérer leurs plafonds de loyers afin de les ajuster aux ressources des demandeurs.

Recommandation n° 30 : La CNCDH recommande de mener une évaluation globale des aides à la pierre (dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif, subventions de l'ANAH, aides des collectivités territoriales, PTZ etc.) afin d'apprécier s'ils atteignent bien leur cible et s'ils produisent bien l'effet incitatif escompté, au-delà d'un seul effet d'aubaine pour leurs bénéficiaires. Partant, devrait être entrepris un travail visant à les rationaliser et à les adapter aux besoins préalablement identifiés dans les territoires. Il convient également de veiller au respect par les bailleurs de leurs engagements, notamment en termes de loyers-plafonds¹⁷⁸.

Recommandation n° 31 : La CNCDH recommande une intervention accrue sur le parc privé pour proposer une offre de logements à loyer maîtrisé. Il s'agirait notamment de faire connaître plus largement aux bailleurs et aux professionnels de l'immobilier les dispositifs existants (type intermédiation locative et conventionnement ANAH) et leurs avantages, en ciblant par exemple dans un premier temps ceux disposant de logements vacants. A cette fin, le Gouvernement pourrait inciter les collectivités territoriales à exploiter davantage le fichier recensant les propriétaires entrant dans le champ d'application de la taxe sur les logements vacants¹⁷⁹.

Recommandation n° 32 : La CNCDH préconise un recours plus soutenu à l'expérimentation de solutions innovantes, telles que le dispositif « un chez soi d'abord », la co-accession ou le logement intergénérationnel, en apportant un soutien financier substantiel aux structures de l'économie sociale et solidaire porteuses de tels projets. Ces expérimentations devraient être suivies et évaluées de près.

Adapter le niveau des loyers aux ressources des ménages

Recommandation n° 33 : La CNCDH préconise la mise en place effective de l'encadrement du niveau des loyers tel que prévu par la loi ALUR dans les vingt-huit agglomérations où sont concentrées les communes situées en zones tendues dont la liste est fixée par le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013. Partant, elle recommande de :

¹⁷⁷ Dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale du 21 janvier 2013, plusieurs appels à projets ont permis de développer une nouvelle offre de logements très sociaux dits « PLAI adaptés », réservés aux ménages ayant à la fois des difficultés financières et sociales (environ 700 logements ont été programmés, bien loin des 3 000 annoncés pour 2015). Dans le cadre du nouvel Agenda HLM pour 2015-2018 entre l'Etat et l'USH, il est prévu de mobiliser 100 millions d'euros par an pendant trois ans de manière à produire à titre expérimental un programme annuel de 5 000 « PLAI-Hlm » à loyers très modérés pouvant être jusqu'à 10 % plus bas que le loyer plafond PLAI.

¹⁷⁸ A la différence du parc social, le respect des critères dans les logements bénéficiant d'une aide fiscale à l'investissement locatif n'est que peu contrôlé. CGEDD/IGAS/IGF, 23 juin 2014, *conclusions finales de la mission d'évaluation de la politique du logement, précité*.

¹⁷⁹ « La CNIL précise que le fichier peut [notamment] être utilisé pour envoyer aux propriétaires de logements inoccupés un courrier d'information sur les aides à la réhabilitation des logements et à leur remise sur le marché » (HCLPD, juin 2015, 18^e rapport - précité, p.30).

- a) mettre en place sans plus tarder un observatoire des loyers dans les agglomérations précitées, préalable indispensable à la publication des arrêtés préfectoraux déterminant les loyers de référence ;
- b) étendre le dispositif actuellement limité à Paris intra-muros, en travaillant avec l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne de telle sorte qu'il obtienne un agrément à une échelle plus pertinente (aire urbaine ou département) ;
- c) instaurer, en sus du recours possible du locataire auprès de la commission départementale de conciliation, un dispositif de contrôle de l'encadrement des loyers ;
- d) sensibiliser les agents immobiliers sur leurs obligations légales, ces derniers se devant de refuser les annonces ne respectant pas l'encadrement des loyers, et les inciter à préciser sur celles-ci le montant du loyer de référence majoré applicable à chaque bien ;
- e) préciser les « *caractéristiques de confort ou de localisation* » (art. 17 de la loi du 6 juillet 1989 modifié par la loi ALUR) permettant d'appliquer au plafond fixé par arrêté préfectoral un complément de loyer, la méthode de calcul de ce complément ainsi que son montant maximum.

Recommandation n° 34 : Aux fins d'aider les ménages les plus modestes à accéder à un logement, la CNCDH recommande de :

- a) réévaluer et verser le RSA à tout adulte majeur en difficulté (même de 18 à 25 ans) de manière à ce qu'il ait des ressources lui permettant d'accéder au logement social ;
- b) Inciter les bailleurs privés à prendre en compte les prestations et allocations sociales et familiales pour l'appréciation des ressources de manière à garantir une égalité de traitement des candidats ;
- c) actualiser le barème des aides personnelles au logement en prenant en compte la hausse des loyers et des charges locatives qui évoluent plus vite que l'indice des prix à la consommation ;
- d) envisager, dans un souci de rationalisation et de lisibilité, la fusion des trois aides à la personne (APL, ALF, ALS) en un dispositif unique¹⁸⁰, ainsi qu'un recentrage des aides versées sur les ménages les plus modestes ;
- e) ne pas conditionner le versement de l'APL au critère de sur-occupation défini par l'article R.831-13-1 du CSS si la sur-occupation est liée à une demande de logement non aboutie. A minima, la procédure dérogatoire de versement des aides au logement dans une situation de sur-occupation devrait être simplifiée et les critères d'octroi devraient être explicités¹⁸¹.

Recommandation n° 35 : En lieu et place de la garantie universelle des loyers (GUL), mort-née, et de ses alternatives actuelles (GLI, caution, Visale et Clé) qui excluent un pan entier de la population en situation précaire, la CNCDH appelle les pouvoirs publics à considérer l'éventualité d'une garantie tripartite des loyers, financée conjointement par l'Etat (en tant que garant du droit au logement pour tous), le bailleur et le locataire (puisque la garantie est destinée à sécuriser la relation locative)¹⁸². Cette garantie serait généralisée à l'ensemble des baux de location à hauteur des plafonds de loyer HLM, le bailleur restant libre de souscrire une assurance complémentaire sur la fraction excédante du loyer.

¹⁸⁰ Voir notamment IGAS, mai 2012, rapport sur l'*Evaluation des aides personnelles au logement*.

¹⁸¹ L'article L. 542-2 du CSS restreint le versement de l'allocation de logement aux personnes habitant un logement répondant à des conditions de peuplement fixées par voie réglementaire. L'article R.831-13-1 détermine un minimum de 9m2 habitables pour une personne seule et 16m2 pour deux personnes. La CAF ou la CMSAS peuvent accorder une dérogation sous certaines conditions pour une durée de 2 ans, renouvelables après enquête sociale et attestation motivée du préfet qui certifie que l'allocataire ne peut être logé conformément.

¹⁸² S'agissant de la part financée par le locataire, elle pourrait être prélevée sur les aides au logement pour les locataires qui en sont bénéficiaires ou couplée à l'assurance habitation pour les autres. Ce dispositif avait déjà été proposé par l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI), auditionnée par le 20 avril 2016. Voir UNPI, septembre 2010, Livre Blanc, 5^{ème} édition, *Des réponses aux crises* ; UNPI, 2011, *Programme pour un ministre du logement, 60 propositions*.

Ce dispositif présenterait plusieurs avantages :

- a) Son coût serait modéré pour chacun des parties du fait de sa généralisation, sans pour autant les déresponsabiliser (à l'inverse de Visale, gratuite pour le bailleur et le locataire) ;
- b) Il ne provoquerait pas d'effet inflationniste substantiel puisque que le montant des loyers couverts par cette garantie serait plafonné ;
- c) Il permettrait de s'affranchir totalement de la recherche d'un garant ;
- d) Il lèverait les réticences des bailleurs à louer leur bien à des ménages modestes par peur des impayés ;
- e) La mobilisation du parc privé à des fins sociales en serait facilitée.

A défaut, la CNCDH recommande d'étendre le dispositif Visale à toutes les personnes en situation de précarité (notamment les chômeurs) nécessitant, dans ce cas, que son financement ne soit pas supporté uniquement par les fonds d'Action logement. Quel que soit le dispositif retenu, il conviendrait d'accroître sa visibilité par une campagne de communication adéquate de manière à ce qu'il soit connu des candidats-locataires et à convaincre les bailleurs privés de sa fiabilité.

Améliorer l'accès effectif et non discriminatoire au droit au logement des personnes vulnérables

Recommandation n° 36 : la CNCDH recommande aux pouvoirs publics de renforcer l'information, l'accompagnement et l'orientation des demandeurs dans les différentes procédures jusqu'à l'obtention effective d'un logement social, et de les simplifier. Partant, il conviendrait :

- a) de mailler le territoire de lieux d'accueil pour les requérants en professionnalisant davantage les missions d'accueil et d'accompagnement vers l'accès au droit et, dans le cadre d'un système de « location choisie », à se positionner sur l'offre de logements disponibles ;
- b) de supprimer l'obligation de renouvellement de la demande de logement social tant que cette dernière n'a pas abouti ;
- c) d'interdire le « dossier incomplet » comme motif de refus d'une demande de logement social, en aidant le cas échéant le demandeur à rassembler les pièces justificatives nécessaires ;
- d) de s'assurer que le demandeur a pris connaissance de la décision de la CAL par la mobilisation de tous les moyens permettant de le contacter (courrier, mail, sms, appel téléphonique, remise du courrier en main propre) ;
- e) de veiller à la mise en œuvre effective du droit à la domiciliation pour toutes personnes sans domicile stable ou fixe afin qu'elles puissent disposer d'une adresse administrative où recevoir leur courrier et faire valoir leurs droits et prestations.

Recommandation n° 37 : Afin de lutter contre les pratiques discriminatoires lors du processus d'attribution, la CNCDH recommande :

- a) de veiller à la représentation des services déconcentrés de l'Etat, au moins pour les dossiers jugés complexes, dans les COMED, le comité de suivi de la loi DALO et les CAL pour faire prévaloir l'esprit de la loi ;
- b) d'accroître la représentation des associations de locataires ou de mal-logés dans les COMED et les CAL et envisager de faire intervenir les fédérations nationales ou régionales, plutôt que les structures locales, les premières étant probablement moins tributaires des acteurs locaux sur le plan financier ;
- c) de motiver et expliciter les motifs du refus de logement sans se contenter de périphrase comme « dossier non probant » ;

- d) d'expérimenter une procédure de débat contradictoire préalable dans les COMED de manière à ce que le requérant DALO puisse être entendu lorsque sa situation est examinée, surtout si l'instance précitée envisage de rendre une décision défavorable ;
- e) définir précisément la notion de « reste à vivre » et préciser son mode de calcul et, jusque-là, encourager les bailleurs à faire preuve de précaution dans l'utilisation de ce critère pour apprécier les ressources du demandeur.

Recommandation n° 38 : La CNCDH recommande la mobilisation des moyens budgétaires, législatifs et politiques aux fins de reloger l'ensemble des publics prioritaires :

- a) en mobilisant les contingents de la préfecture, des collectivités territoriales, d'Action logement et des bailleurs sociaux, le parc de logements vacants public et privé (intermédiation locative, réquisition, etc.) ;
- b) en menant une action prioritaire dans les territoires tendus, notamment les dix-sept départements rencontrant le plus de difficultés dans la mise en œuvre du DALO ;
- c) en dotant de moyens suffisants la cellule d'urgence (cantonnée à une commission spéciale DALO du comité régional de l'habitat et de l'hébergement d'Ile-de-France) dont la création a été confirmée dans la circulaire du 6 février 2015, afin d'établir un plan d'objectifs chiffrés de relogement en Ile-de-France, d'opérer un suivi régulier de l'état des relogements, d'identifier les blocages rencontrés dans l'application de la loi et de proposer des voies d'amélioration concrètes¹⁸³.

Construire une politique de lutte efficace contre les expulsions locatives

Recommandation n° 39 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de conduire une politique ambitieuse de lutte contre les expulsions locatives. A minima, conviendrait-il :

- a) de s'assurer du respect du décret du 31 mars 2016 relatif à la signature de la charte départementale de prévention des expulsions¹⁸⁴ ;
- b) de permettre aux caisses d'allocations familiales, par voie de décret, de maintenir le versement des APL aux allocataires en situation d'impayés de loyers, en clarifiant ce qu'il est entendu par le critère de « bonne foi » susceptible d'être retenu¹⁸⁵ ;
- c) de veiller à la stricte application de la circulaire n° NOR INT K1229203J du 26 octobre 2012 donnant instruction aux préfets de ne pas expulser les ménages reconnus prioritaires au titre du DALO en l'absence d'une proposition de relogement et d'informer les ménages menacés d'expulsion de la possibilité de déposer un recours DALO en vue d'obtenir un relogement ;
- d) d'interdire l'expulsion sans relogement des ménages ayant des enfants ;
- e) de renforcer les moyens budgétaires des Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) et des Fonds de solidarité pour le logement (FSL) afin de prévenir en amont les expulsions locatives et de répondre à la recrudescence des sollicitations des ménages en difficulté ;
- f) de développer la conciliation entre les bailleurs et les locataires en cas d'impayés de loyers. A cette fin, il serait souhaitable d'élargir le champ d'intervention aux impayés locatifs des commissions départementales de conciliation, chargées d'aider bailleurs et

¹⁸³ Dans ce sens, voir le communiqué de presse du comité de suivi du DALO en date du 4 mars 2016.

¹⁸⁴ Décret n° 2016-393 du 31 mars 2016 relatif à la charte pour la prévention de l'expulsion.

¹⁸⁵ Communiqué de presse du ministère du logement et de l'habitat durable, « deux ans après la loi ALUR : aller plus loin pour l'égalité et l'accès au logement », Paris, le 24 mars 2016.

En cas de loyers impayés et dans le but d'éviter l'expulsion locative, les allocations logement peuvent déjà être maintenues pour alléger une dette locative. Cette solution doit être utilisée dans le cadre d'un règlement à l'amiable, « sauf en cas de mauvaise foi avérée » (articles R. 351-30 du CSS pour les APL, R831-21-1 du CSS pour les ALS et D.542-22-1 du CSS pour les ALF). Selon le délai, l'allocation peut être versée soit au locataire, soit au bailleur, au plus tard trois mois après le dépassement des seuils. Si un plan d'apurement de la dette locative est signé, le versement des allocations est maintenu au profit du bailleur. Mais ce dispositif trouve ses limites en cas de « mauvaise foi avérée » du locataire, concept qui demeure assez flou.

locataires à trouver des solutions amiables à certains types de litiges¹⁸⁶. Cette dernière pourrait notamment proposer un échelonnement de la dette locative.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

Christophe Brérat, directeur du département égalité de la ville et de l'habitat du conseil général de l'Essonne, Ahoéfa Gillis, chargée de mission prévention et lutte contre les discriminations à la mission égalité du conseil général de l'Essonne, *audition du 11 mars 2015* ;

Sylvain Mathieu, délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), Manuel Demougeot, Directeur de cabinet, *audition du 3 juin 2015*;

Béatrix Mora, directrice du service des politiques urbaines et sociales à l'Union sociale pour l'Habitat (USH), *audition du 3 juin 2015* ;

Fatiha Kareme, direction des partenariats politiques à la MACIF, *audition du 1^{er} juillet 2015* ;

Manuel Domergue, directeur des études à la Fondation Abbé Pierre, *audition du 9 mars 2016* ;

Matthieu Hoarau, chargé de projet logement Ile-de-France et national, Secours catholique, *audition du 6 avril 2016* ;

Thierry Repentin, délégué interministériel à la mixité dans l'habitat auprès du Premier ministre, *audition du 6 avril 2016* ;

Denis Burckel, directeur général d'OSICA filiale de la SNI - Caisse des dépôts, *audition du 6 avril 2016* ;

Hélène Sainte Marie, directrice de projet droit au logement et à l'hébergement à la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (rattachée au ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer et à la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature), *audition du 6 avril 2016* ;

Isabelle Van de Walle, directrice d'études et de recherche au Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), Anne Sauvayre, responsable d'études à FORS-Recherche Sociale, *audition du 15 avril 2016* ;

Bruno Arbouet, DG de l'UESL- Action Logement (ancien 1 % logement), *audition du 15 avril 2016* ;

René Dutrey, secrétaire général du Haut comité au logement des personnes défavorisées, rapporteur du comité de suivi de la loi DALO, *audition du 20 avril 2016* ;

Fabien Dechavanne, directeur de département Protection de l'accès aux biens et services, Défenseur des droits, *audition du 20 avril 2016* ;

¹⁸⁶Leur champ d'intervention comprend les litiges relatifs aux hausses de loyer sous-évalué, à l'encadrement des loyers, à l'état des lieux, aux dépôts de garantie, aux congés donnés par le bailleur ou le locataire, à la décence du logement, aux réparations et charges.
Sur ces questions, voir notamment, P.Laffon (IGAS), P.Tardivon (CGEDD), F.Henry (IGA), N.Combot, M.de Blasi, P.Mouchard (IGSJ), août 2014, *rapport d'évaluation de la prévention des expulsions locatives*.

Blanche Guillemot, directrice générale de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), *audition du 20 avril 2016* ;

Jean Perrin et Paul Philippot, respectivement président et délégué général de l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI), *audition du 20 avril 2016* ;

Jeanne Dietrich, conseillère technique emploi-logement de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (Uniopss), présidente d'EAPN (*The European Anti-Poverty Network*) France, *audition du 4 mai 2016* ;

Bernard Usquin, président d'Habitat et Humanisme Ile-de-France, *audition du 4 mai 2016* ;

Renaud Epstein, docteur en sociologie, maître de conférences en sciences politiques de l'Université de Nantes, *contribution écrite* ;

Université populaire Quart Monde « Logement, un droit pour tous ? » organisée par la CNCDH et ATD Quart Monde, *25 mai 2016*, au centre René Cassin, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. *L'objectif était de dégager, à partir des témoignages des personnes en situation de précarité sur leur combat pour l'accès au logement, des pistes pour rendre effectif ce droit pour tous.*