

N° 2108

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 janvier 2000.

RAPPORT d'information

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DE LA PRODUCTION ET DES ECHANGES⁽¹⁾

sur l'application des dispositions relatives au logement de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions,

ET PRÉSENTÉ

PAR M. DANIEL MARCOVITCH,
Rapporteur,

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Logement.

La commission de la production et des échanges est composée de : M. André Lajoinie, *président* ; MM. Jean-Paul Charié, Jean-Pierre Defontaine, Pierre Ducout, Jean Proriol, *vice-présidents* ; MM. Léonce Deprez, Christian Jacob, Daniel Paul, Patrick Rimbart, *secrétaires* ; MM. Yvon Abiven, Jean-Claude Abrioux, Stéphane Alaize, Damien Alary, André Angot, André Aschieri, François Asensi, Jean-Marie Aubron, Pierre Aubry, Jean Auclair, Jean-Pierre Balduyck, Jacques Bascou, Mme Sylvia Bassot, MM. Christian Bataille, Jean Besson, Gilbert Biessy, Claude Billard, Claude Birraux, Jean-Pierre Blazy, Jean-Claude Bois, Daniel Boisserie, Maxime Bono, Franck Borotra, Christian Bourquin, Mme Danièle Bousquet, MM. François Brotttes, Vincent Burroni, Alain Cacheux, Dominique Caillaud, André Capet, Jean-Paul Chanteguet, Jean Charroppin, Philippe Chaulet, Jean-Claude Chazal, Daniel Chevallier, Pierre Cohen, Charles de Courson, Alain Cousin, Yves Coussain, Jean-Michel Couve, Jean-Claude Daniel, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Decaudin, Mme Monique Denise, MM. Jacques Desallangre, Eric Doligé, François Dosé, Jean-Pierre Dufau, Marc Dumoulin, Dominique Dupilet, Philippe Duron, Jean-Claude Etienne, Michel Etiévant, Alain Fabre-Pujol, Albert Facon, Alain Ferry, Jean-Jacques Filleul, Jacques Fleury, Nicolas Forissier, Roland Francisci, Claude Gaillard, Robert Galley, Claude Gatignol, André Godin, Alain Gouriou, Michel Grégoire, Gérard Grignon, Hubert Grimault, Lucien Guichon, Gérard Hamel, Patrick Herr, Claude Hoarau, Robert Honde, Claude Jacquot, Mme Janine Jambu, MM. Aimé Kergueris, Jean Launay, Thierry Lazaro, Jean-Yves Le Déaut, Patrick Lemasle, Jean-Claude Lemoine, Jacques Le Nay, Jean-Claude Lenoir, Arnaud Lepercq, René Leroux, Roger Lestas, Alain Le Vern, Félix Leyzour, Michel Liebgott, Lionnel Luca, Jean-Michel Marchand, Daniel Marcovitch, Alain Marleix, Daniel Marsin, Philippe Martin, Jacques Masdeu-Arus, Marius Masse, Roger Meï, Roland Metzinger, Pierre Micaux, Yvon Montané, Gabriel Montcharmont, Jean-Marie Morisset, Bernard Nayral, Jean-Marc Nudant, Jean-Paul Nunzi, Patrick Ollier, Joseph Parrenin, Paul Patriarche, François Patriat, Germinal Peiro, Jacques Pélissard, Mmes Marie-Françoise Pérol-Dumont, Annette Peulvast-Bergeal, MM. Serge Poignant, Bernard Pons, Jacques Rebillard, Jean-Luc Reitzer, Gérard Revol, Mme Marie-Line Reynaud, M. Jean Rigaud, Mme Michèle Rivasi, MM. Jean Roatta, **André Santini**, Joël Sarlot, Mme Odile Saugues, MM. François Sauvadet, Jean-Claude Thomas, Léon Vachet, Daniel Vachez, François Vannson, Michel Vaxès, Michel Vergnier, Gérard Voisin, **Roland Vuillaume**.

*introduction*5

*TM \o "1-6" \t "Titre 7;6;Titre 8;7;Titre 9;7;Titre 10;8;Titre 11;8;Titre 12;9;Titre 13;9;Titre 2 bis;2;Titre14;8" I.— Accroître l'offre de logements pour les personnes défavorisées*15

*A.— La réquisition des logements vacants : une politique encore timide*15

*B.— La pénalisation fiscale de la vacance volontaire*19

*C.— La réhabilitation des logements à vocation sociale*21

*D.— La réhabilitation dans le parc privé ancien*23

*II.— Concilier l'accueil des plus démunis et une véritable mixité sociale*24

*A.— L'attribution des logements HLM et la mise en place du numéro unique*24

*B.— La mixité au sein du parc social*28

*III.— Prévenir les expulsions, éradiquer l'insalubrité et réduire la précarité dans l'habitat*30

*A.— la prévention des expulsions*35

*B.— La lutte contre le saturnisme*46

C.— L'accès à l'eau, à l'énergie et au téléphone 48

*D.— La lutte contre les « marchands de sommeil »*51

*E.— Le statut des sous-locataires et des occupants de logements meublés*53

*IV.— Donner des moyens supplémentaires aux acteurs du logement social*55

A.— Des fonds de solidarité pour le logement plus efficaces et plus transparents
55

B.— Soutenir l'action des acteurs associatifs 62

EXAMEN EN COMMISSION 65

ANNEXES 73

– Liste des personnes auditionnées.

– Liste des textes d'application.

– État d'avancement des accords collectifs départementaux.

Mesdames, Messieurs,

Pour les parlementaires qui ont voté la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (ci-après dénommée, loi d'orientation contre les exclusions), le logement est non seulement un droit, mais est également un élément constitutif de l'identité de chacun de nos concitoyens par l'adresse qu'il fournit et les droits qui s'y rattachent : aides sociales départementales, scolarisation des enfants, référence pour la recherche d'un emploi ou tout simplement carte d'électeur liée à un bureau de vote, qui est fonction du lieu de domicile.

Tant pour le gouvernement de M. Lionel Jospin que pour les députés de la gauche plurielle, ce droit n'est pas qu'un simple droit à un toit, mais un droit à un logement décent selon des critères de salubrité, de confort et de modernisme qui sont ceux de l'entrée dans le XXIème siècle. La loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, en avait posé les premiers principes mais il était nécessaire d'aller plus loin, de gagner en cohérence et en efficacité en faisant évoluer le droit au logement en un véritable droit à l'habitat.

La loi d'orientation contre les exclusions était le cadre le plus approprié pour inscrire ces nouvelles avancées, ce qui a été fait dans son volet « Logement » à travers plus de cinquante **articles – soit le tiers du texte. Ce volet s'articule autour de quatre grandes orientations fondatrices de ce qui se veut être un véritable droit à un habitat non seulement décent, mais également non stigmatisant.**

La première orientation du texte consiste à favoriser l'accroissement de l'offre de logements adaptés pour les plus défavorisés.

En premier lieu, par la mobilisation du parc privé vacant. Nous savons que la création d'une taxe sur la vacance volontaire ne se donnait pas pour objectif de collecter des fonds, mais bien de « réveiller » des propriétaires oublieux ou peu enclins à donner en location leurs biens immobiliers, en les incitant à les remettre sur le marché locatif.

Quant à la modernisation de la procédure de réquisition des logements vides, il ne s'agissait pas pour le Gouvernement de trouver une source de logements disponibles pour résoudre le manque criant de certaines villes, mais de se doter d'un outil législatif utilisable en cas de nécessité. De même les dispositions de la loi d'orientation sur la ville sur la proportion de logements sociaux, dont sont exclus les logements financés par des prêts locatifs intermédiaires, sont étendues aux communes de 1 500 habitants en Île-de-France – au lieu de 3 500 habitants jusqu'alors.

Aux côtés de ces mesures contraignantes, d'autres décisions

incitatives par les aides proposées permettent de dynamiser la réhabilitation de logements à vocation sociale par des mesures d'exonération fiscale, ou de **diminuer le coût des logements sociaux en fixant le nombre maximum exigible d'aires de stationnement à une seule par logement – juste contrepartie à la suppression du lien entre la location du parking et celle de l'appartement.**

Le second axe de la loi concilie l'accueil des plus démunis et la mixité sociale en réformant les conditions d'attributions des logements HLM.

Les mesures de plus grande transparence, telles que l'obligation de justifier les refus, sont certainement bienvenues. En revanche, la mesure-phare qu'est la mise en place d'un numéro unique d'enregistrement, n'en est toujours qu'au stade expérimental dans quelques départements.

Favoriser la mixité sociale, c'est aussi permettre au plus grand nombre d'occuper un logement social dans des conditions financières acceptables. C'est ce qui a été fait en supprimant le double plafond pour conjoint inactif – très pénalisant –, en augmentant le plafond de ressources ainsi qu'en relevant le seuil de déclenchement du supplément de loyer de solidarité. Ces mesures ont permis au tiers des ménages qui y étaient soumis d'en être dispensés.

C'est dans ce même esprit que des mesures d'exonération de la taxe foncière d'un montant de 55 millions de francs, ont été prises pour développer les acquisitions-améliorations dans le parc privé ancien à vocation sociale.

Le maintien dans les lieux constitue le troisième axe du volet « Logement » de la loi d'orientation contre les exclusions.

La prévention des expulsions en est certainement la partie la plus importante, car il s'agissait tant pour le Gouvernement que pour le législateur de faire disparaître ce moment où tout bascule et où le citoyen, souvent en voie de marginalisation, se trouve exclu avec sa famille. Que ce soit par les mécanismes de prévention en amont, la recherche systématique d'un relogement ou l'encadrement du pouvoir des huissiers, il s'agit de passer du règlement d'un problème de sécurité publique à une logique de traitement préventif d'un problème social. Il semble cependant que, si une synergie apparaît entre organismes payeurs de l'aide personnalisée au logement et fonds de solidarité pour le logement, il n'en est pas de même entre ces derniers et les commissions de surendettement.

C'est dans cet esprit que la loi prévoit la mise en place obligatoire, dans les deux ans, de chartes de prévention de l'expulsion dans tous les départements. A ce jour, les chartes sont en vigueur dans une vingtaine d'entre eux, avec des situations très différentes selon les cas – celles qui ont été signées depuis la promulgation de la loi (Nièvre, Haute-Vienne, Indre-et-Loire ou territoire de Belfort) sont plus complètes que les plus anciennes (Pas-de-Calais ou Tarn-et-Garonne, par exemple).

Le maintien dans les lieux ne peut se concevoir que dans un logement d'où ont disparu l'insalubrité et la précarité. C'est d'abord la lutte contre le saturnisme, pour laquelle un crédit de 30 millions de francs avait

été inscrit dans le budget de 1999 et dont les moyens ont été portés à 75 millions de francs pour 2000.

C'est également la prévention des coupures d'eau, d'énergie ou de téléphone. Si, dans le premier domaine – qui ne représente pas, loin s'en faut, les seules causes d'insalubrité – les mesures financières sont en place, les résultats sont en revanche beaucoup plus décevants sur le second plan. Les coupures n'ont pas disparu et **les chartes de solidarité apportent bien plus la preuve de leur complexité que celle de leur efficacité.**

C'est enfin la lutte contre les marchands de sommeil et l'amélioration du statut des occupants de meublés.

Enfin, la quatrième orientation du texte vise à conforter le droit au logement et passe d'abord par une actualisation de la loi du 31 mai 1990.

La loi d'orientation contre les exclusions spécifie les conditions d'application des plans départementaux et définit les véritables besoins des ménages en accompagnement social.

Le renforcement des dotations de l'Etat aux fonds de solidarité pour le logement se traduit en termes budgétaires par un quasi-doubling des moyens, puisqu'ils passent de 275 millions de francs en 1997 à 507 millions de francs dans la loi de finances pour 2000, alors que parallèlement leur fonctionnement est encadré dans un but d'efficacité et d'équité. L'aide aux associations pratiquant la médiation locative atteint 173 millions de francs cette année avec, en plus, la possibilité reconnue aux HLM d'acquérir et de donner à ces associations la gestion d'hôtels sociaux. Enfin, pour les personnes qui percevaient l'aide au logement temporaire, les aides au logement deviennent pleinement efficaces en étant versées dès le premier jour d'accès au logement définitif.

Un an et demi après le vote de la loi, le bilan d'étape qui vous est proposé est obligatoirement en demi-teinte. Sans que soit mis en cause le contenu de la loi, le temps nécessaire à la publication de toutes les circulaires et de tous les décrets d'application ne permet pas aujourd'hui d'avoir une vue générale suffisante. Bien souvent, votre rapporteur a dû se contenter de résultats partiels ou d'analyses ponctuelles, au fur et à mesure de la mise en place des mesures contenues dans les cinquante articles.

L'objectif de votre rapporteur tout au long de ce travail, a été de vérifier auprès des pouvoirs publics et des acteurs institutionnels ou associatifs au contact du terrain, la traduction de la loi dans la vie quotidienne de nos concitoyens.

Ces auditions ont permis de mesurer combien cette loi était attendue, comprise et acceptée mais aussi combien restent grands les espoirs et les besoins.

Ce rapport se propose d'étudier tour à tour les quatre grandes orientations du volet « Logement » de la loi d'orientation contre les exclusions, d'en expliquer le contenu, les changements institués par rapport à la situation antérieure et les résultats de leur application concrète. Nous

évoquerons également les attentes de nos interlocuteurs, lorsque celles-ci ne sont pas uniquement liées à certains retards ou certaines lenteurs d'application mais lorsqu'elles nécessitent des adaptations de la loi.

Nous sommes en présence d'avancées prometteuses, dont il est clair que l'application est loin d'atteindre le niveau espéré. Certaines mesures *comme la taxe sur la vacance* ne commenceront à s'appliquer qu'à partir de cette année et l'analyse de son impact sur le parc locatif ne pourra être faite que plus tard. Plusieurs décrets d'application ne sont parus au Journal officiel que très récemment, alors que d'autres n'ont pas encore été publiés – ce qui est le cas pour les frais de fonctionnement des fonds de solidarité pour le logement ou le numéro unique d'enregistrement départemental. Bien souvent, les lenteurs administratives, ou plus simplement le manque de personnel de certains services, expliquent les retards d'application.

Nous pouvons aussi affirmer que les moyens budgétaires ont été débloqués mais que leur utilisation n'a pas toujours été à la hauteur des offres. Ainsi, seuls 51 000 prêts locatifs aidés (PLA) – dont 3 500 PLA d'insertion – ont été consommés sur les 80 000 budgétés en 1998. Les raisons de ces insuffisances sont nombreuses et bien connues. Les bailleurs sociaux, confrontés aux difficultés de gestion et d'équilibre financier d'opérations lourdes, se sont souvent contentés de gérer le parc existant sans investir dans de nouvelles constructions.

La création du prêt locatif à usage social (PLUS) devrait permettre de lancer de nouvelles opérations immobilières sociales équilibrées, avec des loyers de sortie correspondant aux vrais besoins et capacités des occupants. De même, la baisse du taux du livret A permet des emprunts à des taux plus attractifs.

Ce sont malheureusement trop souvent les collectivités locales qui se refusent à investir dans le logement social. Le rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées dresse un bilan inquiétant de la situation, en rappelant que 1 113 communes (dont 178 en Île-de-France) n'atteignent pas le seuil de 20 % de logements sociaux.

La future loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains prévoit, certes, une contribution financière pour les collectivités qui dérogeront au quota des 20 %. Mais il faudra surtout que l'Etat se donne les moyens de se substituer aux communes récalcitrantes, en passant des conventions avec des organismes pour la construction ou l'acquisition-réhabilitation de logements sociaux. Cet acte fort devra démontrer la volonté du Gouvernement d'affirmer que nul ne peut se dédouaner de l'obligation de solidarité par le paiement d'une taxe, si élevée soit-elle. Nous y voyons là un pas supplémentaire pour plus de mixité sociale.

Maître-mot de la réussite de toute politique d'insertion, la mixité sociale s'est mise en place trop souvent par la paupérisation des occupants ou des nouveaux locataires des logements sociaux. En dépit des efforts sur les plafonds de ressources et du relèvement du seuil d'application du supplément de loyer de solidarité, c'est encore trop souvent une mixité « par le bas » qui s'opère dans des quartiers déjà en grande difficulté.

Dans le domaine de la prévention des expulsions, les premiers éléments ont montré un meilleur traitement de ce fléau social. Il reste néanmoins deux questions qui ne sont pas ou très mal résolues par la loi.

Tout d'abord, le relogement des expulsés, dont on sait qu'il est rendu d'autant plus difficile que le parc disponible est largement insuffisant. Le logement en hôtel meublé ou en foyer ne peut tenir lieu d'alternative, compte tenu de la précarité ou des montants prohibitifs de ces structures.

Quant au nouveau rôle que la loi veut donner au juge, il est fréquemment contourné par certains propriétaires, qui préfèrent une assignation en prononcé de la résiliation qui laisse peu de latitude au tribunal. On peut s'interroger à juste titre sur la clause résolutoire elle-même et poser la question de sa transformation en une saisine obligatoire du juge ou de toute instance de médiation sociale en cas d'impayé, pour lui faire perdre son caractère d'automatisme. Cette mesure doit pouvoir s'appliquer aux bailleurs qui perçoivent les aides locatives en tiers-payant et s'adresserait aux ménages les plus démunis, donc les plus fragiles.

Dans le domaine de la lutte contre l'insalubrité, les efforts budgétaires du Gouvernement sont réels et incontestables. Il en est de même de la volonté politique qui permet aux préfets de se substituer aux propriétaires défaillants ou négligents pour rendre la loi opérationnelle.

Néanmoins, peut-on sérieusement considérer la lutte contre le saturnisme comme la panacée de l'élimination de l'insalubrité ? Nombreux sont les appartements bourgeois anciens des quartiers résidentiels, dont les murs sont couverts de peinture au plomb. Combien de logements, immeubles, îlots ou quartiers insalubres, voire dangereux, ne présentent pas la moindre trace de saturnisme ! Les risques sanitaires sont liés tant à l'électricité qu'à l'humidité ou à l'hygiène déplorable et présentent des dangers certains, en particulier pour les enfants.

La future loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains devra prendre en compte de façon profonde le problème des copropriétés dégradées et ne pourra se contenter d'un « toilettage » superficiel de la législation.

Sans quitter le domaine des immeubles dégradés, c'est bien souvent dans ce type d'habitat que se manifestent les impayés d'eau. Que ce soient les gérants indécents, qui ne règlent pas aux distributeurs les factures de charges payées par les locataires, les conduites d'eau défectueuses avec des fuites importantes qui entraînent des frais supplémentaires ou les robinets défaillants dans les appartements, les plus démunis sont souvent confrontés à des dettes auxquelles ils ne peuvent faire face.

A ce jour, les comités « Solidarité-eau » n'ont pas fait la preuve de

leur capacité à répondre au problème crucial des coupures d'eau. Dans un premier temps la dissociation des factures d'eau et des charges locatives, puis ensuite l'individualisation des consommations par logement, doivent responsabiliser les usagers. Le Fond national de solidarité-eau créé par la loi de finance pour 2000 devrait être utilisé pour la réhabilitation, l'entretien des canalisations des immeubles ou la réparation des équipements des appartements. Une aide sur le principe de l'aide personnalisée au logement et versée directement aux distributeurs, serait de nature à régler de façon satisfaisante et non stigmatisante ce qui est souvent un drame humain.

L'action des organismes payeurs de l'aide personnalisée au logement (APL) doit être plus conforme à la volonté du législateur. Une directive doit leur rappeler la nécessité de maintenir le versement de l'aide personnalisée au logement, même en cas de non-paiement du loyer et jusqu'à la résiliation du bail. De même, il faut maintenir ou rétablir cette prestation dès que le fonds de solidarité pour le logement est saisi. Enfin, tout locataire qui bénéficie d'un plan de surendettement doit bénéficier de l'APL et voir ses dettes d'indu effacées dans les mêmes conditions que les dettes fiscales.

Que ce soit par la publication des derniers décrets d'application ou par des modifications du code de la construction et de l'habitation dans le cadre de la future loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, des réformes – dont certaines en profondeur – sont indispensables pour donner au volet « Logement » de la loi d'orientation contre les exclusions toute sa portée.

Pour votre rapporteur, un second bilan sera nécessaire dans un an – voire dix-huit mois. Toutes les mesures seront alors en place et donneront leur plein effet, tout en sachant que leur appréciation ne peut être dissociée des effets des autres mesures sociales qui constituent le reste de la loi.

I.— Accroître l'offre de logements

pour les personnes défavorisées

A.— La réquisition des logements vacants : une politique encore timide

Les articles L. 641-1 et suiv. du code de la construction et de l'habitation remontent à une ordonnance du 21 octobre 1945. S'appuyant sur un système de recensement exhaustif de tous les logements, locatifs ou non, en vue de déterminer les locaux inoccupés ou insuffisamment occupés (dans les communes dotées d'un service municipal de logement chargé de dresser un fichier général des locaux à usage d'habitation), le dispositif permettait de réquisitionner – sans conditions de durée préalable de vacance – tout logement inoccupé ou sous-occupé. Adapté au temps d'une pénurie absolue de logements du fait des destructions de la guerre, à une demande solvable et à des exigences de confort très limitées, ce dispositif d'une durée courte (un an renouvelable dans la limite de cinq ans) n'a plus été utilisé après la fin de la guerre d'Algérie : en 1994, il ne restait ainsi à Paris que cinq logements réquisitionnés.

Dans le contexte du dégonflement de *la bulle spéculative* ayant affecté le marché de l'immobilier au milieu des années quatre-vingt-dix, de très nombreux immeubles – appartenant souvent à des marchands de biens en faillite et à des structures de réalisation (défaillance) – se sont trouvés vacants alors que se posait concomitamment le problème de l'hébergement des personnes éprouvant des difficultés à se loger. Les tentatives d'utilisation de la procédure de réquisition à cette occasion ont démontré les difficultés juridiques de sa mise en œuvre. Elles ont mis en lumière l'inadaptation du dispositif au cas de personnes n'ayant pas les moyens d'acquitter un loyer de marché et encore moins d'assumer le coût des travaux de mise en état d'habitabilité. Le caractère désuet d'une procédure conçue, de surcroît, pour des logements vacants isolés et non pour des immeubles entiers dont les parties communes peuvent nécessiter des travaux importants, s'est ainsi pleinement révélé.

Toutes les « réquisitions » effectuées alors ont été en fait réalisées à l'amiable, le **plus souvent avec des structures de défaillance. Le coût par logement des travaux réalisés** dans ces conditions a été extrêmement élevé, pouvant représenter plusieurs fois l'aide accordée pour un logement HLM de même taille.

Modifications introduites par la loi d'orientation contre les exclusions. – L'article 52 de la loi d'orientation contre les exclusions n'a pas modifié le dispositif mis en place par l'ordonnance du 21 octobre 1945, mais a créé en parallèle un dispositif de réquisition avec attributaire (art. L. 642-1 et suiv. du code de la construction et de l'habitation).

Le champ d'application du nouveau dispositif porte sur les locaux vacants depuis plus de dix-huit mois et sur lesquels une personne morale est titulaire d'un droit réel conférant l'usage de ces locaux (à l'exception des locaux détenus par des sociétés civiles constituées exclusivement entre parents et alliés jusqu'au quatrième degré inclus). Ce dispositif s'inscrit

naturellement dans le respect de l'état de droit – garanties accordées quant aux droits du propriétaire, au délai préalable de vacance et au caractère contradictoire de la procédure – et tire les enseignements de l'expérience peu satisfaisante de 1994-1995 – intervention d'un attributaire lié par convention avec l'État pour les travaux de mise aux normes et la gestion locative, fixation de la durée maximale de la réquisition à six ans (voire douze ans si l'amortissement des travaux le nécessite).

Les dispositions réglementaires d'application de la loi ont été fixées par les décrets n° 99-340 et 99-341 du 24 avril 1999, définissant notamment les normes auxquelles doivent répondre les logements après travaux, les plafonds de ressources – 60 % des plafonds d'accès à un logement social – et de loyer applicables – **soit 35 F/m² à Paris et dans les communes limitrophes, 30 F/m² dans le reste de l'agglomération parisienne et 25 F/m² ailleurs** –, les modalités de l'amortissement des travaux et la limite du montant des frais de gestion.

Bilan des opérations de réquisition. – Le contexte immobilier de l'année 1999 étant très différent de celui de l'année 1994, le Gouvernement a indiqué à votre rapporteur qu'il est aujourd'hui beaucoup plus difficile qu'en 1994 de trouver des immeubles vacants dans lesquels les travaux de mise aux normes d'habitabilité n'impliquent pas, de fait, la quasi-reconstruction aux frais de l'État d'un édifice demeurant propriété privée à l'issue de la réquisition. Au 1er novembre 1999, aucune procédure de réquisition n'a été engagée sur la base des articles L. 642-1 et suiv. du code de la construction et de l'habitation : il est vraisemblable que le caractère dissuasif de la réquisition et la reprise des marchés immobiliers ont provoqué la remise sur le marché d'immeubles dont les caractéristiques auraient pu conduire à engager des procédures de réquisition. A cette même date, le ministre de l'équipement, des transports et du logement indiquait qu'aucun logement susceptible d'être réquisitionné n'a été signalé à ses services par les associations qui réclament l'application de la procédure.

M. Louis Besson, secrétaire d'Etat au logement, a souligné que la réquisition ne saurait constituer qu'un outil parmi d'autres et que son absence de caractère pérenne (à la différence de l'expropriation) introduisait une limite importante à son utilisation. *Lors de son intervention devant le congrès de la FAPIL le 21 octobre 1999, il a ainsi rappelé que le Gouvernement souhaite actuellement consolider les réquisitions existantes et antérieures à 1997 et que « tout est fait pour qu'elles soient transformées en logements sociaux : il serait peu pensable de produire de nouveau de la précarité pour les personnes qui ont bénéficié de cette procédure. On perçoit ici certaines limites des réquisitions : elles ne constituent pas une solution pérenne. »* Il a ajouté que « lorsque des logements correspondant aux critères de la [loi d'orientation contre les exclusions] nous seront signalés, le Gouvernement décidera de la mise en application de la nouvelle procédure. »

L'argument selon lequel l'expérience tirée du coût des opérations menées en 1994-1995 démontre que, pour une durée limitée d'occupation d'un logement dont la propriété demeure privée, la dépense publique est

très supérieure à celle consentie pour l'installation dans un logement social – et dont l'affectation au bénéfice de personnes à ressources modestes présente l'avantage d'un caractère pérenne – n'est pas satisfaisant.

Un tel argument ne peut en effet emporter la conviction que s'il est possible de solliciter, en lieu et place des opérations de réquisition, une offre locative sociale de substitution. Tel n'est pas le cas aujourd'hui : le tableau ci-dessous met en effet en lumière la forte sous-consommation des crédits affectés au financement des prêts locatifs aidés (PLA) au cours des années récentes.

PLA budgétés, financés et mis en chantier (1994-1998)

EMBED Excel.Sheet.8

Les facteurs expliquant les différences constatées entre le programme physique prévu en loi de finances initiale et le nombre de logements effectivement financés sont connus. D'une part, la quasi-disparition de l'inflation, l'évolution ralentie des hausses de loyers et le niveau réel du taux des prêts de la Caisse des dépôts et consignations ont eu pour contrepartie de rendre progressivement plus difficile, structurellement, l'équilibre financier d'opérations nouvelles de PLA. Par ailleurs, confrontés à l'apparition de phénomènes de vacances correspondant à un décalage entre l'offre et la demande – ou de crainte de l'apparition de telles vacances –, un certain nombre de bailleurs sociaux se sont concentrés sur la gestion de leur patrimoine, excluant toute perspective d'augmentation de capacité. Enfin, un certain nombre de collectivités locales se montrent peu désireuses d'accueillir du logement social alors même qu'il existe des besoins reconnus dans leur bassin d'habitat d'appartenance, et qu'elles n'ont pas déjà sur leur territoire un stock de tels logements qui pourrait être considéré comme excessif.

Il faut donc saluer la mise en place au cours de l'été 1999 du prêt locatif à usage social (PLUS), produit financier nouveau réservé aux bailleurs sociaux à la fois plus solvabilisateur, et plus créateur en lui-même de mixité sociale. Concomitamment, le PLA ordinaire et le PLA-LM disparaissent. Ce nouveau prêt – d'un taux de 3,45 %, systématiquement accompagné d'une subvention de 5 % dans le neuf et de 10 % dans l'ancien et dont la durée pourra être portée à cinquante ans pour la partie foncière ou la charge immobilière – sera assorti d'un niveau de loyer correspondant à 90 % du loyer PLA actuel, c'est-à-dire un niveau analogue au plafond de *l'aide personnalisée au logement* ().

B.— La pénalisation fiscale de la vacance volontaire

La reconnaissance du droit au logement, qui peut s'appuyer sur les termes du préambule de la constitution du 27 octobre 1946 – « La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. » – a été reconnu par plusieurs textes – au premier rang desquels la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. Rendre ce droit effectif suppose d'obtenir la mobilisation du parc de logements vacants. Les grandes agglomérations urbaines connaissent, en effet, le paradoxe d'une population qui éprouve des difficultés à se loger sans cesse plus nombreuse, d'une part, et d'un nombre

significatif de logements vacants, d'autre part.

Divers moyens ont d'ores et déjà été tentés pour accroître ce qu'on pourrait appeler le « taux d'utilisation du parc immobilier » – à l'instar du « taux d'utilisation des capacités de production » utilisé par les comptables nationaux : aides de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), signature de baux à réhabilitation, allègement du traitement fiscal des travaux (application d'un taux de TVA minoré à 5,5 %) ou loi n° 98-87 du 19 février 1998 – dite « loi Meyer » – qui autorise les organismes HLM à prendre en sous-location des logements vacants du parc privé.

Ces mesures d'**incitation ne s'étant pas révélées suffisantes, il a paru nécessaire d'aller plus loin** et de mettre en place une contribution au titre de certains logements laissés délibérément vacants, en dépit de la demande locative.

Modifications introduites par la loi d'orientation contre les exclusions.

– La taxe annuelle sur les logements vacants instaurée par l'article 51 de la loi d'orientation contre les exclusions (art. 232 du code général des impôts) présente les caractéristiques suivantes :

– son champ d'application territorial se limite aux zones où existent d'importants déséquilibres entre la demande et l'offre de logement. La liste des communes concernées a été dressée par le décret n° 98-1249 du 29 décembre 1998 : elle couvre les agglomérations de Paris, Lyon, Lille, Bordeaux, Toulouse, Nice, Montpellier et Cannes-Grasse-Antibes ;

– la taxe est due pour un logement vacant depuis au moins deux ans au 1er janvier de l'année d'imposition, à l'exception des logements détenus par les organismes HLM et les sociétés d'économie mixte ;

– l'assiette de la taxe est constituée par la valeur locative du logement, telle qu'elle est déterminée pour la taxe d'habitation, et son taux est progressif (10 % la première année de taxation, 12,5 % la deuxième et 15 % à compter de la troisième) ;

– la taxe n'est pas due si la vacance apparaît indépendante de la volonté du contribuable (travaux importants à réaliser, mise en vente ou en location du logement au prix du marché) ;

– **en matière de contrôle, recouvrement et sanctions**, la taxe suit le régime de la taxe foncière sur les propriétés bâties et son produit net est affecté à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).

Mesures réglementaires prises en application de la loi. – Outre le décret précité du 29 décembre 1998 fixant la liste des communes concernées par la taxe, un décret en préparation doit préciser les modalités de l'affectation de son produit net à l'ANAH (montant des sommes encaissées diminué des frais de gestion et des restitutions après contentieux).

Par ailleurs, le conseil d'administration de l'ANAH du 17 décembre 1998 a décidé d'accorder une majoration de subvention de 20 000 francs en cas de travaux réalisés dans un logement situé dans l'une des huit agglomérations concernées et qui est conventionné à l'aide personnalisée au logement

(disposition figurant dans la circulaire de programmation des crédits de l'ANAH pour 1999).

Les premiers avis d'imposition ayant été mis en recouvrement au 31 octobre 1999, le Gouvernement n'a été en mesure de transmettre à votre rapporteur aucun élément statistique sur cette taxe. Selon certaines informations parues dans la presse, la mesure affecterait environ cent trente mille logements vacants () – dont trente mille à Paris ().

C.— La réhabilitation des logements à vocation sociale

L'article L. 252-1 du code de la construction et de l'habitation qualifie de « bail à réhabilitation » le contrat par lequel un organisme HLM, une société d'économie mixte, une collectivité territoriale ou un organisme agréé contribuant au logement des personnes défavorisées, s'engage à réaliser, dans un délai déterminé, des travaux d'amélioration dans l'immeuble d'un bailleur et à conserver cet immeuble en bon état, aux fins de le louer à usage d'habitation pendant une durée de bail qui ne peut être inférieure à douze ans. En fin de bail, les améliorations réalisées bénéficient au bailleur sans indemnisation.

Le système des baux à réhabilitation n'a pas connu le succès escompté, car leur conclusion a pâti des ambiguïtés du statut fiscal des travaux réalisés. En effet, les travaux réalisés par le preneur d'un bail à réhabilitation et qui revenaient au propriétaire à l'issue de celui-ci étaient exonérés s'il s'agissait d'améliorations (mécanisme de la déductibilité) mais imposés s'il s'agissait de construction, reconstruction ou agrandissement. La crainte que les travaux d'amélioration ne soient *requa*li fiés par l'administration fiscale en travaux de reconstruction ou d'agrandissement, a ainsi constitué un obstacle au développement de ces baux.

L'article 49 de la loi d'orientation contre les exclusions (art. 33 quinquies du code général des impôts) exonère donc globalement le revenu représenté par la valeur des travaux de construction, reconstruction ou agrandissement réalisés conformément à ***l'article L. 252-1 du code de la construction et de l'habitation, à compter de l'imposition des revenus pour 1999.***

Le Gouvernement évalue le coût de cette mesure, d'application directe, à 7 millions de francs par an.

Le « permis de louer » en droit belge : un exemple pour la France ?

Le droit fédéral repose sur l'article 2 de la loi fédérale du 20 février 1991, qui dispose que « *le bien loué doit répondre aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité. Cette condition s'apprécie par référence à l'état du bien au moment de l'entrée en jouissance du preneur.* » Ces exigences relèvent, depuis la loi du 13 avril 1997, d'un arrêté royal (8 juillet 1997).

Cette même loi du 13 avril 1997 détermine les sanctions encourues en cas de non-respect de la législation par le bailleur : « *Si les conditions prescrites (...) ne sont pas remplies, le preneur a le choix soit d'exiger l'exécution des travaux nécessaires pour mettre le bien en conformité (...), soit de demander la résiliation du contrat avec dommages et intérêt. En attendant l'exécution des travaux, le juge peut accorder une diminution du loyer.* »

Le logement et la police de l'habitation relèvent également de la compétence des régions. Les trois régions ont donc instauré un contrôle a priori du logement soumis à location, qui prend la forme de l'obtention obligatoire d'un permis de louer : ordonnance du 15 juillet 1993 relative aux normes de qualité et de sécurité des logements meublés (région Bruxelles-capitale), décret du 6 avril 1995 relatif aux normes de qualité des logements collectifs et des petits logements individuels, loués ou mis en location à titre de résidence principale (région wallonne), décret du 15 juillet 1997 concernant le code flamand du logement (Vlaamse Wooncode).

Ainsi, l'article 15 de l'ordonnance adoptée par le Conseil de la région de Bruxelles-capitale le 15 juillet 1993 concernant les normes de qualité et de sécurité des logements meublés, dispose que : « Les logements meublés ne peuvent être mis en location ou loués que s'ils correspondent aux normes de qualité et de sécurité fixées par l'ordonnance ou en vertu de celle-ci.

« Celui qui veut mettre en location ou louer un logement meublé doit obtenir préalablement un permis de la commune.

« Ce permis est délivré automatiquement par les services communaux au moment du dépôt par le bailleur de sa déclaration de location ou de mise en location de logements meublés, qui est obligatoirement accompagnée d'un certificat de sécurité délivré par le service d'incendie et d'aide médicale urgente de la région de Bruxelles-capitale après enquête et rapport du service, et d'une attestation portant sur les normes de qualité délivrée par les personnes ou services agréés par le gouvernement de la région de Bruxelles-capitale. Ces certificats et attestations établissent que les logements meublés répondent aux normes fixées par l'ordonnance ou en vertu de celle-ci. »

De même, l'article 17 indique que « si des modifications techniques sont apportées à un immeuble comportant un logement meublé ou à ses installations, un nouveau permis doit être demandé après la fin des travaux. » et l'article 18 que « Le bailleur d'un logement meublé doit afficher une copie du permis obtenu à un endroit bien visible de l'immeuble. »

D.— La réhabilitation dans le parc privé ancien

Jusqu'à la loi d'orientation contre les exclusions, seules les constructions de logements sociaux bénéficiaient d'une exonération de plein droit de taxe foncière pendant quinze ans, sous condition de financement par un prêt locatif aidé à hauteur de 50 % au moins. Les prêts locatifs aidés en acquisition-amélioration pouvaient bénéficier d'une exonération facultative, subordonnée à une délibération des collectivités territoriales.

L'article 50 de la loi d'orientation contre les exclusions modifiant les articles 1384 A et 1384 C du code général des impôts introduit trois modifications majeures, dont le coût total se situerait entre 55 et 60 millions de francs :

– pour la construction de logements neufs, la condition de financement est assouplie puisqu'il est désormais possible d'inclure dans la quotité de 50 % les prêts consentis au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction à des associations sans but lucratif ;

– pour les opérations dans l'immobilier ancien, l'exonération

facultative de taxe foncière devient une exonération de plein droit ;

– l'exonération de taxe foncière est étendue aux logements conventionnés au sens du 4° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation et améliorés au moyen d'une aide de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat par des organismes ne se livrant pas à des opérations lucratives. Les logements ainsi améliorés doivent être exclusivement loués ou attribués à titre temporaire à des personnes défavorisées.

Le décret n° 99-464 du 31 mai 1999 a fixé les obligations déclaratives des bénéficiaires des exonérations prévues au nouvel article 1384 C du code général des impôts.

II.— Concilier l'accueil des plus démunis

et une véritable mixité sociale

A.— L'attribution des logements HLM et la mise en place du numéro unique

Les dispositions relatives à l'attribution des logements locatifs sociaux, antérieures à la loi d'orientation contre les exclusions mais largement reprises par celles-ci, sont issues de quatre textes principaux :

– la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985, qui a posé les conditions générales de l'attribution des logements, renvoyé à un règlement départemental d'attribution établi par le représentant de l'État le soin de préciser les critères de priorité dans l'accès au logement social et défini les conditions de réservation des logements par l'État, les collectivités territoriales et les organismes réservataires (notamment, les collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction) ;

– la loi n° 90-449 du 31 mai 1990, qui tendait à promouvoir les protocoles d'occupation du patrimoine social (POPS) destinés à améliorer l'accueil des personnes défavorisées dans le parc social ;

– la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, qui a instauré les commissions d'attribution de logements où les maires peuvent siéger ou se faire représenter ;

– la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, qui a prévu la création de conférences communales du logement devant élaborer des chartes dans toute commune comportant une zone urbaine sensible.

Ces dispositions se sont heurtées à deux ordres de critiques. D'une part, le système a été perçu comme souffrant d'un manque de transparence et donc impropre à garantir l'égalité de traitement entre tous les demandeurs d'accès à un logement social.

D'autre part, il a été fait reproche à ces dispositions de consacrer une place insuffisante à l'accueil des personnes défavorisées. Il est vrai que la réponse apportée par les POPS – qui suppose un accord de volonté entre deux au moins des partenaires suivants : Etat, communes et bailleurs – s'est révélée décevante puisque le nombre de POPS signés ne dépasse guère la quarantaine. **Quant aux conférences et chartes communales prévues par la loi** du 14 novembre 1996 précitée, elles n'ont pas eu le temps de se mettre en place avant l'élaboration de la loi d'orientation contre les

exclusions.

Modifications introduites par la loi d'orientation contre les exclusions. – L'article 56 de la loi d'orientation, tout en reprenant dans une large mesure les dispositions antérieures, introduit un régime d'accord triennal entre l'État et les bailleurs sociaux devant aboutir, dans chaque département, à un objectif quantifié d'accueil de personnes cumulant des handicaps économiques et sociaux au sein du parc social. *L'accord départemental doit également définir le délai d'attente au-delà duquel tout demandeur se voit garantir un examen prioritaire de sa situation.*

L'enquête nationale sur le logement réalisée tous les quatre ans par l'INSEE auprès de 30 000 ménages permet d'appréhender le nombre de ménages ayant récemment déposé (ou renouvelé) une demande de logement HLM. De 1978 à 1992, le nombre des ménages qui se déclarent inscrits sur des fichiers d'organismes HLM n'avait cessé de croître – passant de 745 000 en 1978 à 915 000 en 1992 – sans, pour autant, que ces chiffres reflètent l'ensemble de la demande, l'enquête ne faisant apparaître ni les demandes de décohabitation, ni celles des personnes logées en foyer, en caravane, hébergées gratuitement ou sans domicile fixe.

L'enquête réalisée au cours de l'hiver 1996-1997 fait apparaître une légère baisse du nombre de demandeurs, alors même que, cette fois, les demandes liées à des souhaits de décohabitation sont clairement prises en compte. A cette date, 855 000 ménages avaient déposé ou renouvelé dans l'année une demande de logements HLM. Il faut noter que 45 % de ces ménages habitent déjà un logement HLM : il s'agit donc pour eux d'une demande de mobilité à l'intérieur du parc.

29 % des demandeurs habitent l'agglomération parisienne, 38 % les grandes agglomérations de province, 28 % des petites agglomérations et 5 % des communes rurales. Cette répartition est conforme à celle du parc HLM existant plus qu'à celle de la population, ce qui montre que la demande s'exprime en fonction de l'offre disponible.

Sur dix demandes, six sont déposées par un ménage avec enfants, deux par une personne seule et deux par un couple sans enfant. La grande majorité des demandes est déposée soit directement auprès d'un organisme HLM (56 %), soit auprès des services de la mairie (36 %). Plus de 35 % des demandes ont plus d'un an, mais il y a de grandes différences entre l'agglomération parisienne et le reste du pays : plus de la moitié des demandes ont plus d'un an dans l'agglomération parisienne contre moins de trois sur dix en province. Un ménage demandeur sur six (soit 150 000 ménages) a déjà refusé un logement qu'on lui proposait, dans la moitié des cas à cause du quartier où il se trouvait. Les refus sont plus rares dans l'agglomération parisienne (10 % contre 20 % en province).

Par ailleurs, la loi d'orientation prévoit l'instauration de conférences intercommunales dans tout bassin d'habitat comprenant une zone urbaine sensible ou une forte proportion de logements sociaux – et, plus largement, lorsque la situation du logement le justifie. Les conférences doivent élaborer une charte, visant notamment à répartir territorialement les objectifs quantifiés visés dans les accords départementaux. Par ailleurs, les conférences ont vocation à définir des orientations d'attribution des logements pour les autres catégories de public, à évaluer le besoin en logements adaptés et à émettre, le cas échéant, un avis sur les plafonds de ressources. Dans la région Île-de-France, la loi crée une conférence régionale destinée à harmoniser les politiques de logement social.

La loi d'orientation contre les exclusions introduit également un

mécanisme d'**enregistrement départemental unique de toute demande de** logement locatif social et permet la saisine d'une commission paritaire de médiation en l'absence d'offre de logement dans le délai fixé par l'accord départemental.

Mesures réglementaires prises en application de la loi. – S'agissant des accords collectifs départementaux et des conférences et chartes intercommunales, les dispositions très précises de la loi d'orientation n'ont pas nécessité d'autres instructions que deux circulaires adressées aux préfets en date du 25 mars 1999.

La recodification de la partie réglementaire du code de la construction et de l'habitation relative aux attributions, a fait l'objet du décret n° 99-836 du 22 septembre 1999. Ce même décret apporte les précisions nécessaires à la mise en place des institutions nouvelles créées par la loi : mode de désignation et de fonctionnement des conférences intercommunales, de la conférence régionale d'Île-de-France et de la commission paritaire de médiation. Le décret a, en outre, créé une possibilité supplémentaire de dérogation aux plafonds de ressources dans tout immeuble occupé à plus de 65 % par des locataires bénéficiant de l'aide personnalisée au logement.

En revanche, votre rapporteur ne peut que regretter très vivement l'absence de publication à ce jour du décret relatif aux modalités d'enregistrement départemental unique des demandes d'attribution de logement.

Mise en œuvre du dispositif. – A la demande de votre rapporteur, l'Union nationale des fédérations d'organismes HLM a effectué une enquête statistique auprès de ses adhérents. Celle-ci permet de dresser un premier bilan des dispositions de la loi d'orientation contre les exclusions qui les concernent ().

Les accords départementaux sortent actuellement de leur phase d'élaboration. Une soixantaine d'accords pourraient être signés au début de l'année 2000.

Il est donc trop tôt pour tirer des enseignements de l'application de ces accords – s'agissant, notamment, de la définition des délais d'attente « anormalement longs » et du traitement des demandes prioritaires – de même qu'il apparaît prématuré de s'interroger sur les commissions de médiation placées auprès du représentant de l'État, puisque leur institution était suspendue à la parution du décret du 22 septembre 1999 précité (art. R. 441-12 nouveau du code de la construction et de l'habitation).

S'agissant de la mise en place du numéro départemental unique, il aurait pu être envisagé de renvoyer à chaque département le soin d'élaborer son propre système d'enregistrement. Certains départements, comme la Haute-Savoie ou la Loire-Atlantique, disposent d'ailleurs d'ores et déjà d'outils informatiques de gestion de la demande de logement.

Dans un souci de maîtrise des coûts, l'État et l'Union nationale des

fédérations d'organismes HLM ont préféré réaliser ensemble une application informatique unique testée, avant sa diffusion, dans une dizaine de départements. Cette expérimentation, reposant sur le volontariat (), n'a pu débuter que tardivement (1er juin 1999) en raison des difficultés rencontrées par le *prestataire pour la mise au point de l'application*. Selon les informations communiquées à votre rapporteur, les premiers résultats sont encore loin d'être satisfaisants.

B.— *La mixité au sein du parc social*

La notion de « mixité sociale » en tant qu'objectif de l'action publique trouve son fondement dans la loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville – qui se transforme en préoccupation « d'amélioration de l'équilibre résidentiel » dans la loi portant pacte de relance pour la ville du 14 novembre 1996, à propos des conférences et chartes communales du logement. En revanche, cette notion n'avait pas été explicitement prise en compte dans les textes relatifs à l'occupation du parc locatif social : c'est ainsi, par exemple, que le logement social était réputé destiné aux « personnes et familles de ressources modestes » selon la rédaction de l'article L. 411-1 du code de la construction et de l'habitation dans sa rédaction antérieure à la loi d'orientation contre les exclusions.

La loi d'orientation marque la volonté du législateur de faire prévaloir la mixité sociale – notion évoquée à six reprises dans le seul article 56 relatif aux attributions. On peut considérer que vont également dans ce sens les dispositions de la loi relatives à l'indexation des plafonds de ressources sur le SMIC (art. L. 441-1-1 nouveau du code de la construction et de l'habitation) ou le relèvement des plafonds de ressources au-delà desquels le supplément de loyer solidarité devient exigible (art. 441-2-6 du code de la construction et de l'habitation).

Diverses mesures réglementaires sont allées dans le même sens. Un arrêté du 25 août 1999 a relevé les plafonds de ressources en vigueur de 15 % en province et 10 % en Île-de-France. L'article 1er du décret n° 99-836 du 22 septembre 1999 a créé une nouvelle possibilité de déroger aux plafonds de ressources par arrêté préfectoral, dans tout immeuble occupé à plus de 65 % par des locataires éligibles à l'aide personnalisée au logement.

Bilan des mesures en faveur de la mixité. – L'évolution des plafonds de ressources a, selon les années, été légèrement supérieure ou inférieure à l'évolution du revenu moyen au cours des huit dernières années.

Le relèvement du seuil facultatif d'application du supplément de loyer de solidarité de 10 % à 20 % et l'encadrement des barèmes de ces suppléments de loyer, dont le principe a été posé par la loi d'orientation contre les exclusions, avaient pour objectif de renforcer la mixité sociale des villes et des quartiers en évitant le départ du parc social de locataires disposant de revenus supérieurs à ceux fixés par les plafonds de ressources pour accéder à ce parc. L'impact de ces mesures s'est trouvé augmenté par la revalorisation concomitante des plafonds de ressources décidée par le

Gouvernement : des majorations sont en effet intervenues en juillet 1998 – revalorisation des plafonds des petits ménages et suppression de la notion de « conjoint inactif » – en janvier 1999 – revalorisation annuelle en fonction de l'évolution du SMIC – et août 1999 – revalorisation des plafonds applicables aux personnes seules et fusion de zones par alignement sur la zone dont le montant du plafond était le plus élevé.

Selon l'Union nationale des fédérations d'organismes HLM, les effets conjugués de l'augmentation des plafonds de ressources et du relèvement du seuil de déclenchement du supplément de loyer de solidarité ont diminué de manière très sensible le nombre des ménages assujettis à ce dernier : plus d'un ménage sur trois, anciennement assujetti, y échappe désormais. Inversement, l'impact sur les recettes annuelles liées au supplément de loyer de solidarité n'est pas négligeable : la perte de ressources est estimée à près de 50 % pour l'année 1999.

<p>L'application de l'article 46 de la loi d'orientation contre les exclusions (construction d'aires de stationnement) ne semble pas susciter de problèmes particuliers lorsque les collectivités territoriales sont dotées d'un plan d'occupation des sols. En revanche, les organismes HLM souhaitent que cette disposition soit étendue aux zones d'aménagement concerté (ZAC), qui ne sont pas spécifiquement visées par la loi à ce titre.</p> <p>L'article 47 de la loi ouvre la voie à la dissociation entre le bail d'habitation et le droit d'usage d'une aire de stationnement.</p> <p>L'enquête de l'Union nationale des fédérations d'organismes HLM estime à près de dix mille le nombre des locataires ayant</p>			
--	--	--	--

lorsqu'il est situé en zone urbaine sensible, en raison des problèmes de sécurité.

Pour de nombreux locataires, la restitution révèle un problème de ressources puisque le loyer du parking n'est pas pris en charge par les aides à la personne.

Les organismes bailleurs se trouvent pénalisés par l'impossibilité de louer des parkings qu'ils avaient été contraints de construire en application du plan d'occupation des sols. La dissociation occasionne enfin des complications en matière de gestion locative, voire sur le plan fiscal ().

III.— Prévenir les expulsions, éradiquer l'insalubrité et réduire la précarité dans l'habitat

Il faut rappeler que, malgré une importante amélioration au cours des quinze dernières années, le parc privé de logements – soit, selon les résultats de la dernière enquête « Logement » de l'INSEE (1996), 23,3 millions de résidences principales – révèle encore des besoins importants d'amélioration du

parc inconfortable et de remise à niveau des logements achevés dans les années cinquante et soixante.

Le *parc* de logements sans confort de base au sens de l'INSEE – c'est-à-dire n'ayant pas à la fois eau, toilettes et installations sanitaires – comprend 935 000 unités () en 1996, soit environ 4 % des résidences principales (cf. tableau ci-dessous). L'évolution entre les cinq dernières enquêtes « Logement » (1978, 1984, 1988, 1992 et 1996) fait apparaître la très sensible régression de ce parc, qui représentait encore **26,9 % des résidences principales en 1978 (15 % en 1984, 9,6 % en 1988 et 6,2 % en 1992)**. Parmi eux, **388 000** sont jugés très inconfortables, c'est-à-dire qu'ils ne disposent pas d'eau ou d'une installation sanitaire.

EVOLUTION DU CONFORT DES RÉSIDENCES PRINCIPALES

				(en milliers)		Enquête 1984		Enquête 1988
Enquête 1992		Enquête 1996	Evolution 1984-1996		Effectifs	%	Effectifs	%Effectifs

%	Effectifs	%			Logements sans eau ou avec eau seulement	1 604	7,9	1 039	4,9655
3,0	388	1,7	- 1 216		Logements avec eau n'ayant pas à la fois WC et installations sanitaires	1 446	7,1	1 000	4,7714
3,2	546	2,3	- 900		Total logements « sans confort de base »	3 050	15,0	2 039	9,61 369
6,2	934	4,1	- 2 116		Logements avec eau, WC et installations sanitaires, sans chauffage central	3 089	15,2	3 267	15,43 092
14,0	3 576	15,4	+ 487		Logements avec ces trois éléments de confort + le chauffage central	14 226	69,9	15 950	75,017 670
79,8	18 776	80,7	+ 4 550		Total des logements « confortables »	17 315	85,0	19 217	90,420 762
93,822 352									
96+ 5 037									

Ensemble des résidences principales

20 364100						
21 256	100	22 131	100	23 286	100	+ 2 922
Sont qualifiés de logements « sans confort de base », les logements n'ayant pas à la fois eau, WC et installations		Source : INSEE (Enquête « Logement », 1996) et		L'essentiel des logements sans confort de base a été		

Communes rurales hors ZPIU	Communes rurales en ZPIU	Unités urbaines < 100 000 h.	Unités urbaines > 100 000 h.	Agglomér. parisienne	NSEMBLE ^E	
Localisation des résidences principales	787	4 828	6 868	6 790	4 012	23 286
	Localisation des résidences principales « sans confort de base »	85	283	204	206156	
934						
en %9,1 %						
30,3 %21,8 %						

22,1 %16,7 % 100 % Part des logements sans confort par type de localisation (%)

10,8 %5,9 %	3 %	3 %	4 %	4 %	Sont qualifiés «sans confort de base», les logements n'ayant pas à la fois eau, WC et installations sanitaires
ZPIU : zone de peuplement industriel ou urbain.			Source : INSEE (Enquête « Logement », 1996) et secrétariat d'Etat au logement (DGUHC).	Les logements ne bénéficient pas du « tout confort » au sens de l'INSEE – défini par la présence concomitante des trois éléments de confort (eau,	L ogements occupés par leur propriétaire

à la loi
de 1948.

Les
outils
statistiqu
es
disponibl
es ne
permette
nt pas
d'évaluer
finement
la
proportio
n du parc
récent
(construi
t dans les
années
soixante)
nécessita
nt des
travaux
d'amélio
ration.

Les
logement
s
collectifs
du parc
privé,
loués ou
occupés
par leur
propriétai
re et
construits
entre
1949 et
1975,
représente
nt plus de
4,7
millions
d'unités.

Il est
probable
qu'une
moitié
d'entre
eux
nécessite
aujourd'h
ui des
travaux

ation.
 Par ailleurs, certains logements possédant tous les éléments de confort au sens de l'INSEE, nécessitent cependant des améliorations : il s'agit alors de répondre à d'autres préoccupations telles que l'isolation thermique et phonique, l'évolution des normes de sécurité électrique ou la nécessité d'améliorer le rendement énergétique des équipements de chauffage pour la réduction des charges.

Répartition des résidences principales par catégorie (1996)
 (Effectifs en milliers)

Logements locatifs privés	Logements locatifs sociaux	Autres statuts	TOTAL		Nombre de résidences principales % du total ^N

12 645 54,3 %	4 777 20,5 %	4 100 1 7,6 %	1 763 7,6 %	23 286 100 %	
Résidences principales « sans confort de base »	429	244	36	225	934
% du nombre de résidences principales	1,84 %	1,05 %	0,15 %	0,97 %	4,01 %
	% dans la catégorie de logement	3,39 %	5,11 %	0,88 %	12,76 %
---	Résidences principales ayant le confort mais sans chauffage central	1 888	1 046	249	393
3 576	% du nombre de résidences principales	8,11 %	4,49 %	1,07 %	1,69 %
15,36 %	% dans la catégorie de logement	14,93 %	21,90 %	6,07 %	22,29 %

Résidences principales ayant le « tout confort » (2)10 328					
3 487 816					
1 145 187 776					

% du nombre de résidences principales 44,35 % 14,97 % 16,39 % 4,92 % 80,63 %
% dans la catégorie de logement 81,68 % 73 % 93,07 % 64,95 % ---
Sont qualifiés « sans confort de base », les logements n'ayant pas à la fois eau, WC et installations sanitaires. Sont qualifiés de « tout confort » les logements ayant eau, installations sanitaires, WC et chauffage central. Source : INSEE (Enquête « Logement », 1996) et secrétariat d'Etat au logement (DGUHC).

A.— la prévention des expulsions

Tant les données statistiques collectées par le ministère de la justice que les résultats de l'enquête « Logement » de l'INSEE (1996) soulignent l'ampleur préoccupante du phénomène de l'impayé locatif.

Selon le ministère de la justice, les contentieux locatifs soumis aux tribunaux d'instance ont augmenté de près de 16 % entre 1988 et 1997 ; si les demandes des locataires ont progressé sur la période à un rythme plus soutenu que celles des bailleurs, 91 % des demandes émanaient encore de ces derniers en 1997. A cette date, sur les cent soixante-sept mille contentieux locatifs pendants devant les tribunaux d'instance, cent trente-six mille émanaient ainsi des propriétaires – dont cent treize mille concernant un paiement de loyers, une résiliation de bail ou une procédure d'expulsion et dix-sept mille la validité des congés ou l'exécution d'autres obligations contractuelles – alors que treize mille seulement provenaient des locataires (travaux à la charge du bailleur, maintien dans les lieux, contentieux de fin de bail, dépôt de garantie etc.). Le chiffre est éloquent : 83 % des demandes des bailleurs devant les tribunaux concernent aujourd'hui des impayés de loyer – un contentieux en augmentation de 18

% entre 1988 et 1997.

L'enquête « Logement » de l'INSEE (1996) révèle, quant à elle, que le nombre de locataires en situation d'impayé de loyers de deux mois au moins, s'élève à trois cent vingt cinq mille personnes – dont deux cent onze mille relevant du parc HLM (5 à 6 % des locataires de ce parc) et cent quatorze mille relevant du parc privé (moins de 2 % des locataires de ce parc).

L'Union nationale des fédérations d'organismes HLM note que les retards de loyers sont en sensible augmentation dans le parc HLM en raison de la modicité des moyens des locataires. Cependant, une politique systématique de prévention et de mise en œuvre de plans d'apurement de la dette et d'accompagnement des familles, permet aux services pré-contentieux de recouvrer près de 75 % des impayés de plus de trois mois et d'éviter l'engagement d'une procédure. Globalement, les jugements d'expulsion prononcés en 1997 touchaient moins de trente mille locataires HLM par an, dont mille cinq cents se sont traduits par une expulsion effectivement réalisée – soit 5 % des locataires dont le bail a été résilié, 0,6 % des locataires en impayé de plus de deux mois et **0,04 % des 3,6 millions de locataires du parc HLM**. Le nombre d'expulsions est donc très inférieur à celui du parc privé (environ trois mille interventions effectives de la force publique) malgré une occupation beaucoup plus sociale et des impayés initiaux souvent plus substantiels.

Enfin, les statistiques annuelles du Secours catholique révèlent que les situations d'impayés sont en progression depuis le début des années quatre-vingt dix (37 % des cas traités par le Secours catholique en 1998 contre 34 % en 1994) et que le montant des impayés des nouveaux accueillis est également en hausse (7 329 francs en moyenne en 1998 contre 6 629 francs en 1994) ().

Dispositions générales. – La procédure antérieure à la loi d'orientation contre les exclusions ne confiait à l'État qu'un rôle limité et tardif. Il n'intervenait en effet qu'en fin de procédure, au niveau de l'octroi du concours de la force publique. Sa responsabilité était modeste pour la prise en compte des difficultés des locataires en amont de la décision et la recherche de solutions préventives (solvabilisation, plan d'apurement, relogement etc.) susceptibles d'éviter l'expulsion.

Par ailleurs, la procédure judiciaire laissait peu de marge d'action au juge et les locataires n'avaient guère la possibilité d'exposer leurs problèmes.

L'objectif de la loi d'orientation contre les exclusions, en celles de ses dispositions relatives à la prévention des expulsions, a été de changer de logique : passer d'un traitement de l'expulsion comme un problème d'ordre public à un traitement social et préventif le plus en amont possible afin d'éviter la phase contentieuse. Les principales modifications introduites ont donc été la mise en place d'une procédure pré-contentieuse spécifique avant saisine du juge dans le parc social, l'instauration d'une démarche de prévention placée sous la responsabilité du préfet durant la phase contentieuse, l'octroi de pouvoirs nouveaux au juge judiciaire et l'aménagement des conditions de réalisation des expulsions.

Aux termes de l'article 115 de la loi, les bailleurs sociaux (organismes HLM pour leur parc conventionné et non conventionné et sociétés d'économie mixte pour leur parc conventionné) ont désormais l'obligation de saisir les organismes payeurs des allocations de logement préalablement à toute assignation en constat de résiliation de bail. Un délai de trois mois au minimum doit s'être écoulé avant qu'une assignation à l'encontre du locataire puisse être délivrée.

Par ailleurs, l'article 114, 1^o (al. premier) oblige les huissiers de justice à notifier au représentant de l'État les assignations délivrées aux fins de constat de résiliation du bail et impose un délai de deux mois au minimum entre la date de l'assignation et la date de passage à l'audience.

Il est demandé au préfet, dans le délai ainsi imparti, de saisir les services sociaux compétents afin qu'ils diligentent une enquête d'urgence précisant la situation du ménage et les causes de l'impayé. Cette phase doit également être mise à profit pour élaborer un plan d'apurement de la dette, recensant notamment les aides susceptibles d'être mobilisées (aides au logement non perçues, saisine du fonds de solidarité pour le logement ou d'autres fonds d'aide, mesures d'accompagnement social). Une solution de relogement plus adaptée aux ressources du ménage dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, peut également être recherchée.

A l'issue du délai de deux mois, le préfet transmet un dossier au juge récapitulatif l'ensemble des actions de solvabilisation entreprises au profit du locataire défaillant.

Alors que dans la procédure antérieure à la loi d'orientation contre les exclusions, le juge ne pouvait accorder de délais de paiement que s'il était saisi d'une demande du locataire en ce sens dans le délai de deux mois suivant la délivrance d'un commandement de payer (art. 24 de la loi n^o 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs), **l'article 114, 1^o, al. 2** de la loi d'orientation prévoit que le juge peut désormais l'accorder à tout moment – y compris à l'audience, y compris d'office – s'il estime que le locataire est en situation de régler sa dette locative.

Les éléments transmis par le préfet au juge permettent, en principe, à celui-ci de fonder le pouvoir d'appréciation ainsi conféré sur des données précises : il peut alors décider ou non de constater la résiliation du bail et ordonner l'expulsion, ou estimer préférable l'octroi de délais.

Enfin, l'article 120 de la loi d'orientation aménage les conditions de réalisation des expulsions.

Mesures réglementaires prises en application de la loi. – Les dispositions relatives à la prévention des expulsions étaient applicables dès la publication du texte et ne nécessitaient aucun texte réglementaire d'application en ce qui concerne le secrétariat d'Etat au logement.

Deux circulaires ont été élaborées pour expliciter les conditions de mise en œuvre de la loi sur ce volet : la circulaire générale du 13 octobre 1998 a été en effet complétée par la circulaire interministérielle du 9

février 1999 adressée aux préfets, qui précise les conditions particulières de mise en œuvre du dispositif de prévention des expulsions.

L'article 118 de la loi prévoit la possibilité de saisine directe du juge de l'exécution par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou par déclaration faite ou remise contre récépissé pour l'exécution des ordonnances et jugements autorisant l'expulsion. La mise en œuvre de cet article nécessitait l'intervention d'un décret, qui a été pris par le ministre de la justice au mois d'octobre 1998 (décret n° 98-965 du 30 octobre 1998).

Bilan de la procédure pré-contentieuse de prévention des expulsions. – M. Philippe Darrieux, président de l'Association nationale des juges d'instance, dresse un bilan mitigé des dispositions qui imposent l'information de la préfecture ou des organismes sociaux par délivrance d'une copie de l'assignation, lorsqu'est engagée une action en justice aux fins de voir constatée l'acquisition d'une clause résolutoire pour non-paiement des loyers.

Leur efficacité dépend en effet de la faculté de réaction des services de l'État, auxquels il incombe d'effectuer une enquête sur la situation familiale et financière du locataire, de saisir les différents organismes susceptibles de lui accorder une aide (caisse d'allocation familiale, fonds de solidarité pour le logement etc.) et de fournir au juge un rapport sur les informations recueillies et les solutions envisageables, le cas échéant.

Dans la plupart des départements – et notamment à Paris –, il semble que ce travail ne peut être effectué faute de moyens. Dans ces conditions, ces dispositions se trouvent vidées de leur substance puisqu'elles se bornent à allonger les délais imposés au bailleur sans qu'il en résulte des informations ou des solutions susceptibles d'être soumises au juge.

Dans les quelques départements où les services préfectoraux réussissent à effectuer ce travail (Seine-Saint-Denis, par exemple), souvent avec l'aide d'associations-relais, les résultats sont en revanche très concluants et les solutions pré-contentieuses ou contentieuses – sous forme d'un rééchelonnement de la dette – nombreuses. Dans d'autres départements, des solutions alternatives ont été mises en place, comme la présence à l'audience d'une assistante sociale susceptible de faire le relais avec les différents organismes.

M. Philippe Darrieux observe également que la règle de notification au représentant de l'État deux mois à l'avance n'a été posée que relativement aux actions en acquisition de la clause résolutoire. Elle est, de ce fait, de plus en plus fréquemment détournée, les bailleurs préférant une assignation en prononcé de la résiliation pour non-paiement des loyers ou non-paiement de l'assurance locative. Le juge se trouve dès lors contraint de prendre une décision sur le fondement d'une **carence incontestable du locataire sans respect des nouvelles dispositions légales**.

Enfin, cette règle ne s'applique qu'aux baux soumis à la loi du 6 juillet 1989. Les baux régis par la loi du 1er septembre 1948 et les baux meublés dérogeant à la législation sur les baux d'habitation s'en trouvent donc exclus. Les locations meublées étant souvent consenties à des personnes en situation de précarité demeurant longtemps dans un même endroit, il faut se demander s'il ne conviendrait pas de les faire également bénéficier des dispositions protectrices de la loi en cas de non-paiement des

loyers (saisine des services préfectoraux aux fins de recherche d'aides).

Résultats de l'enquête de l'Union nationale des fédérations d'organismes HLM. – L'enquête demandée par votre rapporteur apporte d'autres renseignements.

Pour 73 % des organismes, les dispositions de l'article 115 de la loi d'orientation contre les exclusions (délai de trois mois entre la saisine de l'organisme payeur de l'aide personnalisée au logement et l'assignation) n'auraient d'autre effet que de rendre les procédures pré-contentieuses plus lourdes, et surtout plus lentes. Les bailleurs sociaux ne semblent pas convaincus de l'utilité de l'allongement de la durée de la procédure introduit par la loi et observent que, compte tenu des actions de prévention menées auparavant, une solution amiable a d'ores et déjà été trouvée ou elle ne peut être obtenue. Dès lors, la longueur de *la procédure aurait pour effet pervers d'accroître* la dette de la famille et de la plonger dans des difficultés plus grandes encore.

Une amélioration du fonctionnement des mécanismes de paiement de l'aide personnalisée au logement (SDAPL) a été constatée par 43 % des organismes. Néanmoins, les organismes HLM décrivent volontiers les SDAPL comme particulièrement pointilleuses et plus soucieuses de suspendre l'APL que de mettre en place un plan d'apurement. Beaucoup signalent l'extrême difficulté à prendre contact directement avec leurs responsables, alors que d'autres signalent une ingérence de la SDAPL dans le traitement pré-contentieux des impayés.

Articulation des différents dispositifs. – La nouvelle procédure a augmenté de manière très sensible le nombre de dossiers traités par le fonds de solidarité pour le logement, car les ménages menacés d'expulsions sont presque systématiquement orientés vers lui. L'augmentation du nombre des dossiers a pour corollaire un retard dans leur traitement et une progression du stock en attente.

La procédure entraîne un alourdissement des charges de gestion (suivi des dossiers, volume des informations demandées, réunions et commissions). La surcharge de travail aurait très souvent impliqué une réorganisation des moyens humains, peut-être au détriment de la phase pré-contentieuse et donc de l'aide à l'apurement de la dette dès sa constitution.

Si certains organismes HLM apprécient la synergie qui se développe entre la SDAPL et le fonds de solidarité pour le logement, tous déplorent la mauvaise articulation entre ce dernier et les commissions de surendettement : *la loi ne prévoit en effet aucun lien entre les procédures d'expulsion et de surendettement.*

Un autre problème concerne les ménages qui ont bénéficié des dispositions relatives au « reste à vivre » dans le cadre d'une saisine de la commission de surendettement. Le « reste à vivre » est fixé au minimum au montant du RMI, le reste des ressources du ménage étant affecté au remboursement des dettes contractées. Comme l'aide au logement est calculée non pas en fonction de celui-ci, mais des ressources totales du ménage, ce dernier ne bénéficie pas d'aide au logement dans de nombreux cas et se trouve alors dans la presque impossibilité de faire face à son loyer.

Procédure judiciaire et rôle du juge. – La mise en œuvre des articles relatifs à la prévention des expulsions a soulevé des difficultés pour 47 % des organismes HLM. Il s'agit souvent de l'obtention d'une justification de saisine de la SDAPL (*demandée par le juge* mais non fournie par celle-ci), du non-signalement au préfet (à la diligence de *l'huissier*) *des assignations aux fins de constat de la résiliation du bail* ou des délais trop longs entre l'assignation et l'audience (encombrement des tribunaux).

Un point important souligné par les bailleurs sociaux est la rétroactivité de la loi pratiquée par certains juges, qui ont annulé les procédures en cours au motif qu'elles n'avaient pas été engagées selon les nouvelles dispositions instaurées par la loi.

Le nombre de délais accordés d'office par le juge a augmenté pour près de 44 % des organismes. Ceux-ci déplorent des reports qu'ils jugent parfois « excessifs » et l'allongement très net des délais proposés pour le règlement de la dette.

Résiliation du bail et expulsion. – Une modification du comportement des huissiers en matière d'expulsion est constatée par plus de 42 % des organismes, qui soulignent l'impossibilité de pratiquer des expulsions par huissier et donc la systématisation de la demande de concours de la force publique.

Le problème majeur concerne les ménages dont le bail a été résilié, ce qui entraîne une suppression automatique de l'aide personnalisée au logement dans de nombreux départements. L'Union nationale des fédérations d'organismes HLM souligne que cette situation emporte deux conséquences. D'une part, de nombreux ménages payant l'indemnité d'occupation étaient maintenus dans leur logement par le bailleur, qui s'abstenait en contrepartie de solliciter le concours de la force publique. Pour les ménages les plus modestes désormais privés d'aide personnalisée au logement, il n'y a plus ***aucune possibilité de reprise du paiement courant et l'expulsion forcée devient alors inéluctable***. *S'il est juridiquement incontestable que l'aide personnalisée au logement est versée en contrepartie d'un loyer et non d'une indemnité d'occupation, de nombreux ménages bénéficiaient de fait d'une application souple de ce principe.*

D'autre part, certaines préfectures n'autorisent plus le concours de la force publique pour les expulsions. Les ménages maintenus dans leur logement par décision du préfet ne percevant plus l'aide personnalisée au logement, leurs dettes augmentent considérablement et vient peser sur la situation financière du bailleur social.

Une démarche innovante de prévention des expulsions locatives :

la procédure APPEL

La complexité sociale et juridique des situations liées aux procédures d'expulsion a poussé l'Alpil, association adhérente à la Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement (FAPIL), à concevoir un accueil spécifique en lien étroit avec le barreau de Lyon, confronté quotidiennement à ce type de problème.

Le dispositif APPEL (Action permanente de prévention des expulsions locatives) prend la forme d'une permanence associant un avocat et un intervenant-conseil de l'Alpil. Son objectif est de mettre au point une démarche préventive en amont de l'audience de référé : les magistrats souhaitent en effet pouvoir renvoyer à une permanence adaptée les dossiers les plus délicats, alors que les parties intéressées sont mieux informées de leur situation, de leurs droits et de leurs devoirs.

*Concrètement, cette démarche emprunte trois étapes. D'une part, celle du bilan : le dialogue établi avec l'avocat et l'intervenant-conseil clarifie les différentes étapes de la procédure d'expulsion franchies par le ménage et évalue l'urgence de la situation. Ensuite, celle de l'explication : les étapes de la procédure d'expulsion en elle-même et les moyens de la ralentir ou de la combattre sont expliqués à l'intéressé. Enfin, celle de l'action : l'intéressé est orienté vers les services et les personnes compétents pour la **mise en œuvre rapide des démarches, dans leurs aspects social et juridique.***

L'accueil offert par les permanences APPEL vise à redonner à l'intéressé une certaine autonomie. En revanche, le suivi des dossiers n'entre que de façon exceptionnelle dans les prérogatives du dispositif – uniquement dans les cas où l'intervention d'un tiers s'avère indispensable.

Ce dispositif repose sur des efforts conjoints : le barreau de Lyon appuie l'action et finance les heures d'avocat nécessaires à une trentaine de permanences ; la Fédération des œuvres laïques met à disposition un local ; la Fondation de France apporte son soutien pour l'équipement de la permanence.

Bilan de la mise en place des chartes de prévention de l'expulsion (art. 121). – Lancées en 1992 par la commission locale de l'habitat de Valence, les chartes de prévention des expulsions sont devenues un volet essentiel de la politique de prévention des expulsions. Une charte nationale pour l'amélioration de la prévention des expulsions a été signée le 13 mars 1997 par le secrétaire d'État au logement et le président de la Chambre nationale des huissiers de justice, qui prévoyait notamment la signature de chartes départementales de prévention des expulsions avec l'ensemble des partenaires (néanmoins dépourvues de caractère obligatoire).

La loi d'orientation contre les exclusions a généralisé ce dispositif en imposant, dans chaque département et au plus tard dans un délai de deux ans après sa promulgation, la signature d'une charte de prévention des expulsions avec l'ensemble des partenaires concernés. Un guide méthodologique pour l'élaboration de ces chartes a d'ailleurs été diffusé à l'ensemble des services déconcentrés, afin de les aider dans la mise au point de ce document au premier semestre 1999.

Au 31 décembre 1998, dix-sept chartes départementales relatives à la prévention des expulsions étaient en vigueur : deux ont été signées avant le 13 mars 1997 (Pas-de-Calais et Tarn-et-Garonne), onze l'ont été entre le 13 mars 1997 et le 29 juillet 1998 (Charente, Dordogne, Hérault, Indre, Lot, Meuse, Pyrénées-Atlantiques, Bas-Rhin, Rhône, Saône-et-Loire et Haute-Savoie) et quatre depuis le vote de la loi (territoire de Belfort en août 1998, Nièvre, Haute-Vienne et Indre-et-Loire en 1999).

Ces chartes ont comme objectif commun la prévention des

expulsions en améliorant la connaissance par le public des dispositifs existants et la transmission d'information entre les divers intervenants. Elles sont toutefois très différentes quant aux partenaires impliqués et à leurs engagements respectifs. Ces derniers peuvent être :

– pour l'État, le renforcement de la coopération avec les services sociaux des collectivités territoriales, l'envoi de courriers aux locataires défaillants, l'amélioration de la coordination des services –notamment pour le maintien ou le rétablissement de l'aide personnalisée au logement – ou encore l'octroi sans délai du concours de la force publique lorsque toutes les mesures de prévention et de résolution du problème auront échoué ;

– pour le conseil général, une instruction affinée des dossiers des ménages après saisine par les services de l'État ;

– pour le président du tribunal de grande instance et les juges d'instance, un effort pour favoriser la conciliation et la médiation civile et une communication au préfet de toutes les décisions d'expulsions traduisant des situations difficiles pour des personnes de bonne foi ;

– pour la chambre départementale des huissiers de justice, la remise au locataire d'une plaquette d'information au moment de la délivrance du commandement de payer, le conseil aux propriétaires et aux locataires afin de les inviter à se mettre en rapport avec les services sociaux des collectivités territoriales ou les services de l'État, l'information de ceux-ci et ceux-là sur les situations les plus difficiles, dès la délivrance du commandement de payer ;

– pour le fonds de solidarité pour le logement, le renseignement des locataires, l'aide à la résolution des problèmes soumis par les organismes HLM, les huissiers de justice et le préfet et pour lesquels le maintien des personnes dans le logement est jugé souhaitable, l'information des huissiers et du préfet quant à l'avancement des dossiers instruits et des décisions prises ;

– pour l'association des maires du département, l'information et le conseil aux ménages et aux propriétaires, la recherche de solutions de relogement etc. ;

– pour les bailleurs sociaux, le développement d'une gestion adaptée, l'amélioration de la procédure de mutation afin de la rendre plus aisée, l'institution d'une relance amiable en cas d'impayés, la saisine de l'organisme payeur de l'aide personnalisée au logement (SDAPL) dans les délais légaux, la mise en place d'un plan d'apurement de la dette précoce et réaliste, le contrôle de la saisine du fonds de solidarité avant toute procédure judiciaire ;

– pour les représentants des bailleurs privés, l'adhésion à des engagements similaires à ceux du parc public : informer les locataires sur les aides au logement, inciter à la mise en œuvre du tiers-payant de l'allocation-logement, instituer une relance amiable en cas d'impayés, informer les locataires des aides du fonds de solidarité pour le logement et des coordonnées de ce dernier, orienter vers les services sociaux etc.

Des instances de suivi des chartes sont parfois créées : comité de suivi de prévention des expulsions en Haute-Vienne, comité de pilotage destiné à examiner les conditions d'application de la charte en Dordogne.

Le bilan de l'impact de ces chartes apparaît très difficile à dresser, dans la mesure où rares sont les départements qui ont procédé à une véritable évaluation du dispositif. Selon les cas, on note une nette diminution du nombre des expulsions (Lot), une meilleure connaissance des personnes en difficultés et une intervention plus rapide des différents partenaires (Nord), une amélioration des conditions de saisine de l'organisme payeur de l'aide personnalisée au logement et une baisse du montant des dettes à apurer (Rhône) ou encore, sur le territoire de Belfort, la réduction du nombre de commandements à quitter les lieux.

Lors de son audition, la Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement (FAPIL) a néanmoins observé que le traitement pré-contentieux de la procédure d'expulsion demeure très imparfait – notamment du point de vue de la coordination des différents intervenants. La création d'un « médiateur logement » au sein des conseils départementaux d'accès au droit pourrait constituer, de ce point de vue, une solution.

Des efforts importants restent à conduire, en matière d'identification de certaines catégories devenues plus vulnérables (cadres moyens et personnes âgées), de mise en place de lieux d'accueil et de conseil appropriés au sein des palais de justice, de protection des occupants sans titre au cours des périodes hivernales (squatters) et surtout de relogement des familles expulsées.

B.— La lutte contre le saturnisme

Pour lutter contre le saturnisme, les moyens législatifs et réglementaires disponibles avant la loi d'orientation contre les exclusions étaient, d'une part, l'article L. 17 du code de la santé publique relatif aux mesures exceptionnelles en cas d'épidémie et, d'autre part, l'article L. 26 du même code relatif à la salubrité des immeubles. En pratique, ces articles rencontraient des difficultés d'application réelles **et ne permettaient pas de trouver une solution dans** des délais raisonnables.

L'article 123 de la loi d'orientation insère donc les articles L. 32-1 à L. 32-4 dans le code de la santé publique. Ils imposent de diagnostiquer les logements qui sont signalés et permettent d'imposer aux propriétaires la réalisation de travaux palliatifs et, en cas de carence de ces derniers, de se substituer à eux. En outre la loi crée avec l'article L-32-5 l'obligation d'annexer un état des risques d'accessibilité au plomb à tout contrat ou promesse de vente d'un immeuble construit avant 1948 et situé dans une zone à risque délimitée par le représentant de l'État.

Mesures réglementaires prises en application de la loi. – Quatre décrets d'application ont été pris en application de ces dispositions.

Les décrets n° 99-362 et 99-363 du 6 mai 1999 définissent « les modalités de transmission des données et en particulier la manière dont l'anonymat est protégé ». Le principe retenu a été d'inscrire le saturnisme

dans la liste des maladies à déclaration obligatoire prévue à l'article 4 de la loi du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme. Le décret n° 99-362 fixe les modalités de transmission obligatoire à l'autorité sanitaire de données individuelles, alors que le décret n° 99-363 fixe la liste des maladies faisant l'objet d'une transmission obligatoire de données individuelles à l'autorité sanitaire – dont fait naturellement partie le saturnisme.

La définition des cas de saturnisme chez les enfants mineurs devant faire l'objet d'un signalement devra être précisée dans un arrêté spécifique à cette pathologie. Cet arrêté est encore à prendre sous la seule responsabilité du ministre en charge de la santé.

Le décret n° 99-483 du 9 juin 1999 définit les conditions d'application des mesures d'urgence « en particulier les modalités de détermination du risque d'intoxication au plomb et celles auxquelles doivent satisfaire les travaux prescrits pour supprimer le risque **d'accessibilité** ».

Enfin, le décret n° 99-484 du 9 juin 1999 fixe les modalités de la détermination des zones à risque d'exposition au plomb et les conditions de publicité du zonage.

En application de ces textes, trois arrêtés en date du 12 juillet 1999 ont été publiés. Ils définissent les modalités de réalisation du diagnostic de plomb et de contrôle des travaux, ainsi que le contenu de la note d'information à annexer à un état des risques. Enfin, une circulaire a été diffusée de manière à expliciter l'ensemble des mesures – circulaire n° 99-58 du 30 août 1999 relative à la mise en œuvre et au financement des mesures d'urgence contre le saturnisme

Mise en œuvre du dispositif. – Les représentants de l'État dans les départements procèdent, à l'heure actuelle, à la détermination des périmètres des zones à risque. Les premiers diagnostics suivis de travaux sont lancés depuis la fin de 1999.

Selon les informations transmises à votre rapporteur, la ville de Paris apparaît comme particulièrement mobilisée sur ce thème. De même, les départements des Hauts-de-Seine et de Seine-Saint-Denis disposeraient de fichiers mais ne sont pas encore en mesure de conduire les actions prévues par la loi et les textes réglementaires.

Effort budgétaire consenti en faveur de la lutte contre le saturnisme. – A l'origine, les actions de lutte contre le saturnisme prévues dans la loi d'orientation contre les exclusions devaient être financées sur le titre VI du budget du logement (article 65-48/60). Toutefois, les dépenses considérées – établissement de diagnostics, avances consenties aux propriétaires pour la réalisation de travaux d'urgence et contrôle de la bonne exécution des travaux – sont apparues relever, pour l'essentiel, des dépenses de fonctionnement et donc été imputées au titre III de ce budget.

Un article 34-30/50 « Lutte contre le saturnisme » nouveau a ainsi été créé en 1999 et doté de 15 millions de francs par le décret n° 99-722 du

3 août 1999, en contrepartie de l'annulation de 30 millions de francs en autorisations de programme et 15 millions de francs en crédits de paiement sur le titre VI (article 65-48/60). Comme le décret n° 99-753 du 2 septembre 1999 portant ouverture de crédits à titre d'avance a prévu un abondement de 15 millions de francs de ce nouvel article, la dotation globale de l'article 34-30/50 était donc de 30 millions de francs à l'automne 1999.

La loi de finances pour 2000 a créé un article 10 spécifique « Lutte contre le saturnisme » au chapitre 37-40 et l'a doté de 75 millions de francs. A titre de **comparaison, il faut rappeler que le cadrage budgétaire initial** de la loi d'orientation contre les exclusions prévoyait une enveloppe annuelle de 50 millions de francs de 1998 à 2000 au bénéfice de la *résorption du saturnisme*.

La dotation pour 2000 marque donc un effort budgétaire réel, qui doit permettre la réalisation de 13 000 diagnostics et la réalisation de travaux par l'État en substitution du propriétaire dans 1 200 logements.

C.— L'accès à l'eau, à l'énergie et au téléphone

La prise de conscience de la nécessité de garantir aux plus démunis un accès minimal à l'eau, à l'énergie voire au téléphone, date du début des années quatre-vingt-dix.

Dispositifs antérieurs à la loi d'orientation contre les exclusions. — En ce qui concerne l'eau, la loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 sur le revenu minimum d'insertion (RMI) prévoit en son article 43-5 que « Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières du fait d'une situation de précarité a droit à une aide de la collectivité pour accéder ou préserver son accès à une fourniture d'eau. » En application de ce principe, une charte « Solidarité-eau » a été signée le 6 novembre 1996 entre le ministre du logement, le syndicat des distributeurs d'eau, l'Association des maires de France et la Fédération nationale des collectivités concédantes. Cette charte met en place un dispositif de prise en charge des impayés d'eau des foyers en difficulté, sous forme d'une renonciation au recouvrement d'une fraction ou de la totalité du montant de la créance ().

Une circulaire interministérielle en date du 23 octobre 1997 prévoyait en outre l'installation dans chaque département d'une commission « Solidarité-eau » chargée de préciser les conditions d'application de la charte nationale et d'examiner les dossiers individuels des personnes en situation de précarité signalées par les services sociaux.

La mise en œuvre de ce dispositif n'a pas été satisfaisante et n'a touché que quelques départements, **du fait de difficultés techniques d'application dues notamment à la multiplicité** des distributeurs d'eau et au caractère complexe de la procédure d'abandon de créance.

En ce qui concerne l'énergie, le principe d'une aide à l'accès à l'énergie et à sa préservation a été instauré par la même loi du 29 juillet 1992 sur le revenu minimum d'insertion. Une charte « Solidarité-énergie » a donc été également paraphée le 6 novembre 1996 entre le ministre du logement, Electricité de France (EDF) et Gaz de France (GDF) (). Par ailleurs, une convention nationale a été signée entre le ministère de l'emploi et de la solidarité, d'une part, EDF et GDF, d'autre part.

Modifications introduites par la loi d'orientation contre les exclusions. — En ce qui concerne l'eau, l'article 136 de la loi d'orientation contre les exclusions confirme le principe instauré par la loi du 29 juillet 1992 précitée, d'un dispositif d'aide ainsi que le maintien de la fourniture d'eau aux foyers démunis jusqu'au moment où le relais est pris par le dispositif d'aide. La loi prescrit en outre la conclusion de conventions aux plans national et départemental pour préciser les modalités d'application du dispositif.

Des négociations sont actuellement engagées au niveau national entre les représentants des entreprises de distribution d'eau et des collectivités, signataires de la charte de 1996, et l'État représenté par le ministère des affaires sociales. Celles-ci se révèlent difficiles. Les collectivités locales concédantes ne veulent en effet pas être mises systématiquement à contribution. Par ailleurs, les entreprises de distribution d'eau préfèrent le maintien d'un fonds virtuel reposant sur le système d'abandon de créances, dans lequel chaque partenaire maîtrise l'utilisation de sa contribution, plutôt que d'abonder un fonds réel.

Les réflexions s'orientent vers la création d'un fonds réel d'aide aux impayés, alimenté à l'origine par une contribution de l'État permettant d'amorcer le système. Il reviendrait ensuite à ses services déconcentrés, chargés de la mise en œuvre concrète, de négocier et obtenir sur une base volontaire des contributions des acteurs locaux, entreprises de distribution et collectivités concédantes. *Une fois le principe acquis*, se posera néanmoins le problème de la détermination des critères de répartition des fonds entre les différents départements et celui du choix des instances de gestion.

En ce qui concerne l'énergie, la loi d'orientation contre les exclusions a complété les principes instaurés par la loi du 29 juillet 1992 précitée en prévoyant le maintien de la fourniture d'énergie le temps qu'intervienne le dispositif d'aide. Electricité de France, qui pratiquait déjà le maintien de l'énergie à 1 000 W, l'a depuis fait passer à 3 000 W.

En ce qui concerne le téléphone, le décret n° 99-162 du 8 mars 1999 prévoit la mise en place de « fonds d'impayés de téléphone », lancés en pratique par une circulaire du 10 juin 1999 de la direction des affaires sociales (ministère de l'emploi et de la solidarité) et de la direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes (ministère de l'économie, des finances et de l'industrie). Les préfets sont chargés de mettre en place ces fonds départementaux, qui peuvent procéder à des abandons de créances à hauteur d'un quota local.

Bilan des dispositifs. — Aujourd'hui, seul le dispositif « Energie » est opérationnel. Les fonds « Solidarité-énergie » sont financés dans chaque département par l'État (direction départementale de l'action sanitaire et sociale), EDF, GDF et d'autres partenaires associés localement. Pour 1998, le montant des fonds et dotations versées s'est élevé à 200 millions de francs. Il n'est pas prévu de mécanisme de compensation budgétaire au profit des opérateurs car l'intervention de ceux-ci se fonde sur une adhésion active au principe de solidarité, d'une part, et sur la conviction qu'une plus grande attention portée à l'utilisateur dans la satisfaction de besoins essentiels fait

aujourd'hui partie intégrante de l'image de marque d'un fournisseur de services, d'autre part.

La question se trouve posée de la mise en place d'une aide financière globale destinée à pourvoir aux besoins en eau, énergie et téléphone des personnes défavorisées et fonctionnant sur le modèle de l'aide personnalisée au logement – c'est-à-dire susceptible d'être versée directement au fournisseur dans le cadre d'un mécanisme de tiers-payant.

D.— La lutte contre les « marchands de sommeil »

Avant que ne soit adoptée la loi d'orientation contre les exclusions, les organismes d'habitation à loyer modéré pouvaient, dans le cadre de leurs compétences, acquérir des immeubles à usage d'habitation mais ne pouvaient intervenir dans le domaine de l'hébergement temporaire de personnes en difficulté – fût-ce en qualité de propriétaires d'établissements.

Par ailleurs, les agissements des « marchands de sommeil » se trouvent pénalement sanctionnés par le nouveau code pénal entré en vigueur le 1er mars 1994. Une section « Des conditions de travail et d'hébergement contraires à la dignité de la personne » y a, en effet, été introduite, dont font partie ^{les} **articles 225-14 – le fait de soumettre une personne, en abusant de sa vulnérabilité** ou de sa situation de dépendance, à des conditions de travail ou d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine est puni de deux ans d'emprisonnement et de 500 000 francs d'amende –, 225-15 – les infractions définies aux articles 225-13 et 225-14 sont punies de cinq ans d'emprisonnement et d'un million de francs d'amende lorsqu'elles sont commises à l'égard de plusieurs personnes – et 225-16 – les personnes morales peuvent être déclarées responsables pénalement, dans les conditions prévues par l'article 1212, des infractions définies aux articles 225-13 à 225-15 ().

Modifications introduites par la loi d'orientation contre les exclusions. – L'article 41 de la loi d'orientation contre les exclusions modifie les articles L. 421-1 et L. 422-2 du code de la construction et de l'habitation. Les offices et sociétés anonymes HLM obtiennent la possibilité d'acquérir et donner en location à des organismes agréés à cette fin par le représentant de l'État dans le département, des hôtels meublés ou non destinés à l'hébergement temporaire de personnes en difficulté.

Quant aux dispositions introduites à l'article 124 de la loi, elles modifient le code pénal en sanctionnant de la peine de confiscation du fonds de commerce – à l'instar du droit applicable en matière de proxénétisme – le fait d'exploiter un hôtel meublé dans des conditions contraires à la dignité de la personne humaine (infraction punie de deux ans de prison et de 500 000 F d'amende). Par ailleurs, la modification de l'article L. 651-10 du code de la construction et de l'habitation offre la possibilité de placer sous administration provisoire le fonds de commerce d'hébergement, lorsque des poursuites sont engagées sur le fondement de l'article L. 225-14 du code pénal à l'encontre de son exploitant.

Les modifications réglementaires induites portent sur les articles 706-34 et suivants du code de procédure pénale, **jusqu'ici relatifs au seul proxénétisme**, et par voie de conséquence sur la création d'un article réglementaire de renvoi au sein du code de la construction et de l'habitation. La mesure a été incluse, avec d'autres modifications du code de procédure pénale, dans un décret que le Conseil d'État a examiné le 9 novembre 1999 et dont la publication est intervenue le 16 décembre suivant (décret n° 99-1050 du 14 décembre 1999 relatif aux diligences du ministère public en cas de poursuite des infractions sanctionnées de la peine complémentaire de confiscation du fonds de commerce, art. 2).

E.— Le statut des sous-locataires et des occupants de logements meublés

Statut des sous-locataires. – L'objectif de l'article 125 de la loi d'orientation contre les exclusions est de clarifier les dispositions du code de la construction et de l'habitation et celles de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 relatives aux rapports locatifs applicables aux sous-locations :

– l'article L. 353-20 du code de la construction et de l'habitation précise les conditions de sous-location des logements non-HLM conventionnés à l'APL, pris en location par des associations ou des centres communaux d'action sociale, en vue de les sous-louer à des personnes défavorisées ;

– la modification de l'article L. 442-8-1 du code de la construction et de l'habitation permet aux associations qui prennent en sous-location des logements HLM, de les sous-louer le cas échéant meublés à des personnes défavorisées ;

– enfin, l'article L. 442-8-2 précise les conditions de sous-location des logements HLM pris en location par des associations en vue de les sous-louer.

Ces nouvelles dispositions sont entrées en application dès la publication de **la loi, sans intervention d'un texte réglementaire** puisqu'elles sont d'application directe.

L'Union nationale des fédérations d'organismes HLM indique que la location ou la sous-location de logements HLM meublés reste une pratique peu répandue, qui ne concernerait que 15 % des organismes et environ six mille logements. S'il est vrai que les dispositions de l'article 125 sont encore trop récentes pour savoir si elles sont de nature à faciliter la sous-location ou résorber la vacance, il semble bien néanmoins que les organismes HLM attendent que cette possibilité soit assortie du financement d'un accompagnement social approprié aux ménages accueillis.

Protection des occupants de logements meublés. – L'article 126 de la loi d'orientation contre les exclusions vise à assurer aux personnes résidant en meublés, notamment dans les hôtels meublés, une protection minimale de leur droit au logement.

Jusqu'au vote de la loi d'orientation, ces personnes ne bénéficiaient

pas des dispositifs protecteurs mis en place au bénéfice des locataires du parc social ou privé par les différentes législations intervenues au cours des dernières années – notamment la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, modifiée par la loi n° 94-624 du 21 juillet 1994. La location des logements meublés était soumise aux seules dispositions du code civil, c'est-à-dire que la forme et la durée du bail étaient libres.

Or les meublés, et plus particulièrement les hôtels meublés, constituent un refuge pour les personnes défavorisées. Ce type d'habitat répond en effet aux besoins de catégories de population variées : certains recherchent un hébergement à titre provisoire, d'autres y voient une solution permanente offrant des services particuliers – personnes seules préférant l'hôtel meublé aux hébergements collectifs –, d'autres encore s'en contentent faute de pouvoir accéder à un logement du parc social (personnes démunies et familles nombreuses). Le rôle social de ces hôtels meublés apparaît incontestable, mais l'absence de statut plaçait leurs occupants dans une situation très précaire.

L'objectif de l'article 126 de la loi d'orientation est donc de doter les occupants de meublés d'un socle juridique protecteur.

L'article L. 632-1 du code de la construction et de l'habitation instaure une protection minimale pour les occupants des meublés. Dès lors que le logement loué constitue sa résidence principale, le locataire a droit à l'établissement d'un contrat de bail écrit d'une durée d'un an. Ce contrat se renouvelle par tacite reconduction, sauf si le bailleur souhaite en modifier les conditions ou décide d'y mettre fin (en motivant alors sa décision). Le bailleur doit respecter un préavis de trois mois lorsqu'il souhaite modifier les termes du contrat ou y mettre fin. Inversement, le locataire peut résilier le contrat à tout moment, moyennant le respect d'un préavis d'un mois.

L'article L. 632-2 du code de la construction et de l'habitation vise plus particulièrement les hôtels meublés puisqu'il instaure une *protection des locataires lorsqu'en cours de bail, le propriétaire ou le gérant* du fonds est conduit à cesser son activité. D'une part, le bailleur a obligation d'informer le locataire, en respectant un délai de trois mois, de la date à laquelle la cessation d'activité est prévue. Hors le cas de force majeure, la cessation d'activité ne peut intervenir avant l'expiration des contrats en cours de validité – sauf relogement des locataires ().

N'appelant pas l'intervention de **dispositions réglementaires, ces nouvelles dispositions législatives – qui constituent** le chapitre II du titre III du livre VI du code de la construction et de l'habitation relatif aux « mesures tendant à remédier à des difficultés exceptionnelles de logement » – sont entrées en application dès la publication de la loi.

IV.— Donner des moyens supplémentaires aux acteurs du logement social

A.— Des fonds de solidarité pour le logement plus efficaces et plus transparents

Les fonds de solidarité pour le logement ont été mis en place par la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, complétée par le décret n° 90-794 du 7 septembre 1990.

Les fonds de solidarité pour le logement dans le cadre de la loi du 31 mai 1990. – La loi du 31 mai 1990 impose la mise en place, dans chaque département, d'un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (ci-après dénommé, plan départemental pour le logement), élaboré conjointement par le représentant de l'État et le président du conseil général.

Les plans départementaux pour le logement instituent, dans chaque département, un fonds de solidarité pour le logement. Ces fonds, seuls dispositifs rendus obligatoires par la loi, sont destinés à aider les ménages défavorisés à se maintenir dans leur logement en cas d'impayés locatifs, à accéder à un logement locatif par des aides financières (cautions, prêts, garanties et subventions), ainsi qu'à financer la mise en œuvre des mesures d'accompagnement social lié au logement (ASLL) au bénéfice des ménages relevant du plan départemental.

Le dispositif initial a été modifié par la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, qui a élargi, sous certaines conditions, la compétence des fonds de solidarité pour le logement aux interventions en faveur des personnes copropriétaires occupants en difficulté. Par ailleurs, les fonds de solidarité peuvent aider les associations qui mettent un logement à disposition des personnes défavorisées et assurent ainsi une fonction d'intermédiaire entre ces ménages défavorisés et les bailleurs publics ou privés – en apportant notamment une garantie pour les loyers acquittés.

Sur le plan institutionnel, le fonds de solidarité pour le logement est composé d'une ou plusieurs instances de décision, déconcentrées le cas échéant au niveau local (arrondissement, circonscription, agglomération, commune etc.) et d'un unique gestionnaire (caisse d'allocations **familiales, association agréée par le préfet ou** groupement d'intérêt public) doté de la personnalité morale. Ces instances de décision comprennent les financeurs ainsi que deux personnes compétentes en matière d'insertion et de logement des personnes défavorisées.

Chaque fonds de solidarité bénéficie de participations obligatoires et égales de l'État et du conseil général, éventuellement abondées de contributions volontaires émanant des autres partenaires du secteur du logement – collectivités territoriales, organismes bailleurs, caisses d'allocations familiales, collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction, ASSEDIC etc.

La nécessaire adaptation du cadre d'intervention. – L'évaluation de la loi du 31 mai 1990 réalisée dans le cadre de la préparation du projet de loi d'orientation contre les exclusions, a mis en évidence plusieurs carences. D'une part, les conditions d'accès aux aides sont apparues insuffisamment connues du public, créant de ce fait de véritables filières d'accès privilégié et donc de nouvelles exclusions, volontaires ou non. Ainsi, il a été observé que le nombre de ménages dont le dossier a été effectivement examiné dans les commissions des fonds de solidarité pour le logement était très inférieur au nombre de ménages souhaitant être aidés.

Le traitement des situations individuelles s'est révélé

excessivement différencié, les critères d'éligibilité et **de recevabilité des dossiers présentés différant grandement selon les fonds** de solidarité et les barèmes retenus.

Enfin, des pratiques systématiques de refus d'aide selon le parc locatif, la nature du bailleur ou la qualité de la personne présentant le dossier de demande au fonds de solidarité ont été constatées. Ainsi, *les conditions d'accès aux aides dans le parc privé* ont pu connaître des restrictions importantes : prise en compte des seuls ménages en cours d'expulsion, octroi d'une aide à l'accès au parc privé lié à la mise en place d'une gestion locative adaptée ou d'une mesure d'accompagnement social ou subordonné à une cotisation des bailleurs.

Modifications introduites par la loi d'orientation contre les exclusions. – Tirant les enseignements des insuffisances du cadre antérieur, la loi d'orientation contre les exclusions vise à limiter les trop fortes disparités entre fonds de solidarité pour le logement et à garantir l'égalité de traitement des demandeurs.

Un accès aux aides plus juste et plus transparent. – L'article 36 de la loi ouvre le bénéfice des aides des fonds de solidarité pour le logement aux sous-locataires, limite les critères d'éligibilité aux seuls niveau de ressources et nature et importance des difficultés rencontrées, interdit toute restriction d'accès reposant sur une condition de résidence préalable *dans le département, impose la motivation des refus d'aide* et prévoit un décret limitant les frais de fonctionnement des fonds. Les articles 37 et 38 sont relatifs à leurs modalités d'organisation juridique, financière et comptable ().

Une *circulaire d'application* en date du 13 octobre 1998, relative à la prévention des expulsions, a rappelé que certaines dispositions de la loi étaient d'application directe : l'ouverture du bénéfice des aides du fonds de solidarité aux sous-locataires, le respect du principe de généralité des interventions, l'interdiction de toute clause de résidence, l'instruction systématique des demandes et la motivation des refus.

Mesures réglementaires prises en application de la loi. – Le décret n° 99-897 du 22 octobre 1999 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et aux fonds de solidarité pour le logement a été publié au Journal officiel du 23 octobre 1999.

S'agissant du plan départemental d'action pour le logement, le décret laisse une grande liberté au représentant de l'État et au président du conseil général dans les modalités d'association des partenaires. Il renforce en revanche l'exigence de continuité entre deux plans successifs, puisque le nouveau plan doit être arrêté au plus tard au terme du plan en cours – ce dernier pouvant être prorogé pour une durée maximale de six mois.

Le décret complète le dispositif du plan départemental d'action pour le logement en définissant son contenu, ses objectifs, son mécanisme de révision et en prévoyant un bilan annuel et une évaluation ; en soulignant l'importance de la connaissance qualitative et quantitative des ménages en difficulté pour accéder à un logement ; en instituant la création de

dispositifs de recherche ou d'aide à la recherche de logements ; enfin, en précisant la composition du comité de pilotage du plan, dans lequel seront représentées les associations de défense ou d'insertion des personnes en situation d'exclusion par le logement.

S'agissant des mesures réglementaires concernant les fonds de solidarité pour le logement, le décret indique que les conditions et limites de leurs interventions doivent être fixées dans le plan départemental d'action ou dans un règlement intérieur qui lui est intégré (modalités de présentation et de dépôt du dossier, conditions d'instruction de la demande, confidentialité à l'égard des tiers de l'instruction et de la prise de décision, conditions du versement de l'aide en tiers-payant).

Il appartient au plan de définir les critères d'éligibilité, lesquels ne peuvent reposer que sur le niveau des ressources et l'importance et la nature des difficultés rencontrées par les ménages et familles. La définition des ressources prises en compte pour l'obtention d'une aide est uniformisée.

Le décret prévoit que le fonds de solidarité pour le logement ne doit pas, par principe, aider au maintien d'un ménage dans ou à l'accès à un logement insalubre. Les arrêtés d'insalubrité et de péril sont notifiés au fonds et l'aide au maintien dans un tel logement doit être refusée ou subordonnée à la réalisation de travaux par le bailleur. De même, le fonds peut refuser une aide pour l'accès à un logement dont le loyer résiduel, après déduction des aides à la personne, est incompatible avec les ressources du ménage.

Dans ces situations de refus, le fonds se doit d'apporter une solution en orientant le ménage vers des dispositifs de recherche de logements.

Enfin, le traitement d'un dossier d'aide ne peut être subordonné à une contribution financière du bailleur au fonds de solidarité pour le logement. Ce principe général ne fait obstacle ni à un partenariat financier avec les bailleurs, ni à l'exigence d'un abandon de créances dans certains cas. Parallèlement, il ne peut pas être demandé au ménage une participation à des frais de dossier. Le décret du 22 octobre 1999 précité doit être complété par plusieurs arrêtés.

	Régions	Nb. log.	Subv. tot.	Nb. org.	Régions	Nb. log.	Subv. tot.
Des arrêtés relatifs aux instructions comptables que devront suivre les fonds de solidarité pour le logement sont en cours de rédaction. Trois textes sont prévus : le premier pour							

comptabilité
privée,
devraient être
publiés dans le
courant du
mois de février
2000.

Le décret
relatif au
plafonnement
des frais de
fonctionnement
des fonds de
solidarité pour
le logement
est, selon les
informations
transmises par
le
Gouvernement
à votre
rapporteur, en
cours de
rédaction. Il
doit être
soumis à
plusieurs
instances
(conseil
national de
l'habitat,
conseil
d'administration
de la Caisse
nationale des
allocations
familiales et
comité des
finances
locales) et
paraître au
cours du 1er
trimestre 2000.

Moyens des
fonds de
solidarité pour
le logement. —
En 1998, les
dépenses
estimées des
fonds de
solidarité pour

le logement se
sont élevées à
1 322 millions
de francs
(contre 1 099,4
millions de
francs en
1996), dont
90,3 %
correspondent
à des aides
financières aux
ménages et 9,7
% à des frais
de gestion.

Le tableau
ci-joint met en
évidence
l'évolution de
structure qui
affecte les
dépenses des
fonds de
solidarité pour
le logement :
alors que la
part des aides
au maintien
décline au
cours des trois
dernières
années,
d'autres
dispositifs
prennent plus
d'importance
comme le
paiement de
garanties,
l'accompagne
ment social lié
au logement
ou les
subventions
aux
associations.
Par ailleurs,
alors que les
aides à l'accès
se situaient au
second rang
par leur
montant en

1993 après les aides au maintien (196 millions de francs contre 296,5 millions de francs), cette hiérarchie s'est inversée à la fin des années quatre-vingt puisque les aides à l'accès représentent désormais 116,7 % du montant des aides au maintien.

Entre 1993 et 1997, les dotations obligatoires passent de 359,9 millions de francs à 574,4 millions de francs, ce qui atteste de la vigueur de l'effort consenti par l'Etat.

Le principe de programmation des crédits a été celui de l'équité territoriale, contenu dans la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Le décret d'application définit les modalités d'harmonisation des règles

des FSL. Le respect de ce principe impose que les moyens financiers attribués à chaque FSL leur permettent d'appliquer ces dispositions ; la programmation des crédits a donc été faite selon des critères objectifs s'appliquant à chaque département. Les critères choisis sont représentatifs de la situation départementale réelle et non plus des dépenses antérieures ou prévues des FSL (les dépenses étant fortement tributaires des règlements intérieurs et des politiques variées qui sont localement menées). Les critères retenus sont non seulement significatifs, mais aussi lisibles, simples et combinés de façon également simple et lisible.

été décidé que
la dotation
1999 ne
pouvait pas
être inférieure
à 105 % de la
dotation
initiale pour
1998 ni
supérieure à
200 % de
celle-ci.
Hormis ces
deux
contraintes, la
programmatio
n repose sur
des données
économiques
et sociales
objectives –
nombre de
logements
locatifs à
vocation
sociale
(logements
locatifs
sociaux et
logements
locatifs du
parc privé
couverts par
l'allocation-log
ement),
nombre de
décisions
judiciaires p
our impayés
et nombre de
bénéficiaires
du revenu
minimum
d'insertion.

B.— Soutenir
l'action des
acteurs
associatifs

L'article
40 de la loi
d'orientation
contre les
exclusions

prévoit une aide
forfaitaire
annuelle par
logement pour
les organismes
pratiquant la
sous-location
ou la gestion
immobilière de
logements
destinés à des
personnes
défavorisées.

Cette aide à la
médiation
locative
(AML) a
donné lieu au
décret n°
98-1029 du 13
novembre
1998, qui a
fixé le montant
forfaitaire
annuel de
l'aide à 3 200
francs en
région
Ile-de-France
et 2 900 francs
sur le reste du
territoire, et à
une circulaire
d'application
UHC/IUH/31
n° 98-105 du
20 novembre
1998.

Bilan de l'aide
à la médiation
locative en
1998. – Une
enveloppe de
crédits d'un
montant total
de 10 millions
de francs a été
déléguée
auprès des
vingt-deux
départements
les plus

urbanisés ().
Toutefois,
seuls trois
départements
ont été en
mesure de
conclure des
conventions
avec des
associations et
d'engager une
partie de leurs
crédits :

– dans la
Seine-Maritim
e, six
conventions
ont été signées
: elles fixent,
pour une
période de
trois ans à
compter du
premier jour
du mois
suivant leurs
signatures, à
556 le nombre
maximum par
an de
logements
concernés par
l'aide
forfaitaire et à
122 le nombre
de logements
qui bénéficient
effectivement
de l'aide
pendant une
période d'un
an à compter
du même
premier jour ;

– dans le
Rhône, quatre
conventions
ont été signées
: elles fixent,
pour une
période de
trois ans à

compter du
premier jour
du mois
suivant leurs
signatures, à
885 le nombre
maximum par
an de l
ogements
concernés par
l'aide
forfaitaire et à
600 le nombre
de logements
qui bénéficient
effectivement
de l'aide
pendant une
période d'un
an à compter
du même
premier jour ;

– dans le Var,
une
convention a
été signée :
elle fixe pour
une période de
trois ans à
compter du
premier jour
du mois
suivant sa
signature, à
280 le nombre
maximum par
an de
logements
concernés par
l'aide
forfaitaire et à
180 le nombre
de logements
qui bénéficient
effectivement
de l'aide
pendant une
période d'un
an à compter
du même
premier jour.

Au total, onze

conventions
ont donc été
signées au bénéfice
de 902 logements
éligibles à l'aide
forfaitaire.

**Bilan de l'aide en
1999. – En 1999,
l'enveloppe**
budgétaire réservée
à l'aide forfaitaire
était de 60 millions
de francs.

Une enquête sur
l'estimation des
besoins a été
menée en janvier
1999 auprès des
préfectures de
département.
Celles-ci ont
évalué ces besoins
à 58,8 millions de
francs, permettant
d'aider
financièrement 20
025 logements
détenus en
location,
sous-location ou
mandat de gestion
par environ six cent
organismes. Le
tableau ci-après
détaille les besoins
estimés (et
entièrement
couverts par les
deux délégations
de crédits) par les
départements pour
l'année 1999.

(subventions : en
milliers de francs)

Nb. org.		Ile de France	3 113	9 961,6	87	Basse Normandie	269 780,1
15		Alsace	395	1 145,5	12	Haute Normandie	4741 374,6
16		Aquitaine	721	2 090,9	24	Pays de la Loire	630
1 827,0	22		<i>Auvergne</i>	431	1 249,9	35	<i>Picardie</i>
306	887,4	11		<i>Bourgogne</i>	764	2 215,623	<i>Poitou-Charentes</i>
345	1 000,5	14		<i>Bretagne</i>	1 142	3 071,8	25
PACA	1 779	5 159,1	38		Centre	872	2 528,8
28	Rhône-Alpes	2 128	6 171,2	59		Cham-pagne-Arden-nes	285

826,5	18	Corse	20	58,0	1	Franch e-Com té	553
1 603,7	21					Langu edoc- Roussi ll.	986
2 859,4	17	Total métrop ole	19 920	58 461,9	560	Limou sin	128
371,2	6	Total DOM	105	304,5	2	Lorrai ne	639
1 853,1	26						
Midi-Pyrénées1 372							
3 978,824							

Nord-Pas de Calais2 5687 447,238Total général20 02558 766,4562Le nombre d'organismes est un nombre minimum : certains départements ont regroupé les demandes concernant un petit nombre de logements. Source : secrétariat d'Etat au logement (DGUHC). Les statistiques montrent que 57,5 % de ces logements étaient des logements du parc privé – dont un tiers en mandat de gestion et deux tiers en sous-location – contre 42,5 % relevant du parc public. Six départements n'ont pas fait état de besoins : l'Ariège, la Corse du sud, l'Indre, le Lot-et-Garonne, la Guadeloupe et la Guyane.

Une première délégation de crédits représentant 50 % des besoins a été effectuée au mois de mai 1999. Une seconde délégation de crédits de même niveau a eu lieu au mois d'août.

Il semble prématuré de tenter de dresser un bilan global de l'engagement réel de ces crédits. Une première enquête est en cours, *mais il faut attendre le retour des bilans demandés aux directions départementales de l'équipement* dans la circulaire d'application de l'aide forfaitaire, pour avoir une idée plus précise de l'impact financier de cette aide et du nombre de logements effectivement concernés. Toutefois, le retard apporté à la mise en œuvre effective de cette aide (délai de création d'un article budgétaire d'exécution qui lui est propre) et les difficultés rencontrées dans le montage des dossiers (conditions de l'engagement budgétaire) laissent penser *que le nombre de logements concernés par l'aide au titre de l'année 1999 sera inférieur à celui estimé en début d'année.*

Article 40 de la loi d'orientation contre les exclusions

Premiers éléments de bilan

La Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement (FAPIL) a présenté le 23 juin 1999 les résultats de l'enquête réalisée auprès des associations membres de son réseau, sur la mise en œuvre de l'article 40 de la loi d'orientation contre les exclusions. L'échantillon couvre un ensemble de 3 028 logements éligibles – dont 861 relèvent du parc locatif privé, 246 du parc locatif public et 1 921 d'un mandat de gestion.

Les associations ont sollicité les services de l'État entre novembre 1998 et mars 1999 et ont généralement obtenu le conventionnement de tout ou partie des logements éligibles au 1er juillet 1999.

Les réponses à l'enquête font état d'un relatif manque d'organisation dans le recensement des besoins. Elles déplorent le refus de financement de logements éligibles du fait de l'insuffisance de la dotation budgétaire départementale et, parfois, l'application de critères d'éligibilité non prévus par les textes.

*Par ailleurs, l'étude sur la gestion locative adaptée réalisée en 1997 pour la **Caisse des dépôts et consignations, avait démontré que si le surcoût économique et social de la gestion intermédiée** était de l'ordre de 3 000 francs, il était surtout caractérisé par sa forte variabilité en fonction du public visé, du parc immobilier, du milieu rural ou urbain etc. Le milieu associatif déplore donc que le financement proposé (3 200 francs en Île-de-France et 2 900 francs en province) ne prenne pas en compte adéquatement ces disparités.*

Le problème majeur demeure néanmoins la consolidation d'une offre locative très sociale, qui conditionne la possibilité d'une « sortie » de l'hébergement intermédié vers des solutions plus durables.

Coût budgétaire des allègements fiscaux prévus aux articles 42 et 43 de la loi d'orientation contre les exclusions. – L'article 42 de la loi (art. 1414 du code général des impôts) dégrève d'office de taxe d'habitation, d'une part les gestionnaires de foyers de jeunes travailleurs, de foyers de travailleurs migrants et de logements-foyers dénommés « résidences sociales » à raison des logements situés dans ces foyers et, d'autre part, les organismes sans but lucratif agréés par le préfet, à raison des logements qu'ils louent en vue de leur sous-location ou de leur attribution à titre temporaire à des personnes défavorisées.

Le décret n° 99-463 du 31 mai 1999 a fixé les obligations déclaratives des bénéficiaires des nouveaux dégrèvements.

Le coût précis de la mesure n'a pu être communiqué à votre rapporteur. Les services du ministère de l'équipement, des transports et du logement, le situent à environ 10 millions de francs par an.

Par ailleurs, l'article 43 (art. 740 du code général des impôts) exonère de droit de bail les sous-locations consenties aux personnes défavorisées par un organisme sans but lucratif agréé par le préfet, afin d'éviter leur double imposition. Le loyer versé par l'association au propriétaire demeure en revanche soumis au droit de bail.

La mesure avait été évaluée à 8 millions de francs par an en 1998. Mais elle se videra d'une grande partie, puis de toute sa substance, avec la suppression en deux ans du droit de bail prévue par la loi du 30 décembre 1999 portant loi de finances pour 2000.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné, le 25 janvier 2000, sous la présidence de M. André Lajoinie, le rapport présenté par M. Daniel Marcovitch sur l'application des dispositions relatives au logement de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

M. Daniel Marcovitch, rapporteur, a indiqué que, dix-huit mois après la publication de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, un premier bilan de ses dispositions relatives au logement est devenu nécessaire. Ce rapport d'étape s'est immédiatement heurté à l'absence de publication de certains décrets, relatifs notamment aux fonds de solidarité pour le logement (FSL), quoique la majorité de ces décrets a été publiée entre la fin de 1998 et le printemps de 1999. Se penchant sur les conditions d'application de la loi sur le terrain, il se concentre autour de quatre thèmes principaux : l'accroissement de l'offre de logements adaptés aux personnes défavorisées, la conciliation de l'accueil des plus démunis et d'une véritable mixité au sein du parc locatif social, la lutte contre les expulsions et l'éradication de la précarité et, enfin, l'octroi de nouveaux moyens aux acteurs du logement social.

S'agissant de l'offre de logements adaptés, les dispositions de la loi d'orientation relatives à la réquisition n'ont trouvé aucune application. Par ailleurs, la pénalisation fiscale de la vacance volontaire n'est entrée en vigueur qu'à la fin de l'année 1999 et les recettes qu'elle est susceptible d'induire seront, en toute hypothèse, modestes – puisque simplement représentatives de la volonté des pouvoirs publics d'inciter les propriétaires à remettre sur le marché des logements vacants.

Le problème majeur demeure celui de l'insuffisance de la construction locative sociale et de la sous-utilisation des crédits qui lui sont affectés. Il lui semble donc nécessaire que le législateur se fasse plus contraignant vis-à-vis des collectivités territoriales et sache, par exemple dans le cadre de la future loi sur la solidarité et le renouvellement urbains, leur imposer un effort plus substantiel.

M. Daniel Marcovitch a donc estimé qu'une certaine déception se manifeste quant aux moyens engagés en faveur des plus démunis.

S'agissant, en second lieu, de la mixité sociale et de la réforme des conditions d'attribution des logements HLM, la mise en place d'un numéro unique avait représenté une avancée majeure. Dès lors, la déception devant les retards occasionnés par les choix technologiques effectués est à la mesure de l'espoir que cette disposition avait suscité.

Le phénomène de paupérisation au sein du secteur locatif social progresse de façon préoccupante, au détriment de la mixité que le législateur avait souhaitée. Dès lors, des mesures plus volontaristes apparaissent souhaitables vis-à-vis des collectivités territoriales les plus réticentes à se doter d'un programme de construction sociale significatif.

Les accords départementaux mentionnés à l'article 56 de la loi se

mettent en place progressivement et sont au nombre d'une soixantaine aujourd'hui. Quant à la possibilité donnée aux locataires de renoncer au bénéfice d'une aire de stationnement, elle a été utilisée par environ dix mille personnes. Elle pose néanmoins aux organismes bailleurs des difficultés de relocation de ces parkings, souvent liées à un environnement social et humain peu favorable.

M. Daniel Marcovitch a ensuite rappelé que la lutte contre les expulsions et l'éradication de la précarité constituent le troisième pilier du volet « Logement » de la loi d'orientation.

En matière d'expulsions, la loi renforçait les pouvoirs reconnus au juge. En pratique, ses dispositions se trouvent souvent détournées par les propriétaires bailleurs qui demandent, à l'encontre du locataire défaillant, non un jugement au fond mais un constat d'application de la clause résolutoire. Par ailleurs, les mécanismes de prévention en amont se trouvent handicapés par la difficulté des services de l'Etat à utiliser le délai dont ils disposent, pour fournir au juge des éléments d'information avant l'audience judiciaire. Enfin, l'insuffisance de l'offre immobilière crée un goulot d'étranglement pour le relogement des personnes expulsées.

Le bilan des chartes de prévention des expulsions apparaît également contrasté.

L'Etat a consenti un effort important afin de lutter contre le saturnisme, que M. Daniel Marcovitch a salué : 75 millions de francs ont été inscrits à ce titre dans le budget pour 2000, permettant la réalisation d'environ treize mille diagnostics. Il reste que les dispositions de la loi ne permettent pas de répondre au problème posé par la dégradation de l'habitat haussmannien, ce qui suppose que des mesures nouvelles relatives aux copropriétés dégradées soient introduites dans la future loi sur le renouvellement urbain.

S'agissant de l'accès à l'eau, à l'énergie et au téléphone, seules les chartes « Solidarité-énergie » semblent fonctionner. Le mécanisme mis en place pour l'eau se révèle totalement défaillant. La question se trouve donc posée de la mise en place d'un mécanisme de tiers-payant, fonctionnant sur le modèle de l'aide personnalisée au logement et ayant vocation à couvrir l'ensemble des besoins de cette nature.

Les dispositions relatives aux « marchands de sommeil » et aux hôtels meublés portent leurs premiers fruits, et plusieurs actions de relogement ont pu avoir lieu dans l'est parisien.

Le quatrième volet de la loi d'orientation visait à donner des moyens supplémentaires aux acteurs du logement social.

M. Daniel Marcovitch s'est félicité de l'effort budgétaire important consenti en faveur des fonds de solidarité pour le logement (FSL). La nécessité de maintenir le paiement de l'aide personnalisée au logement (APL), y compris lorsque le locataire est en situation d'impayé de loyer, doit être réaffirmée. De même la coordination entre les FSL, les organismes payeurs de l'APL et les commissions de surendettement, doit être améliorée. La suggestion de mettre en place un « médiateur logement » au

sein des commissions départementales d'accès au droit, mériterait également d'être explorée.

En définitive, la loi d'orientation a permis des avancées incontestables. Quelques points demeurent encore perfectibles : l'accès au logement des plus démunis, le financement de la construction locative sociale, l'application de la clause résolutoire dans l'hypothèse où existe un mécanisme de tiers-payant, la prise en charge de certains frais d'améliorations des installations sanitaires par le Fonds de solidarité-eau créé par la loi de finances pour 2000.

M. Alain Cacheux s'est tout d'abord félicité qu'un bilan soit dressé par la commission de la production et des échanges, de la mise en œuvre du volet « Logement » de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Il a ensuite déploré le caractère très progressif de son application, au regard de l'ampleur des problèmes à résoudre. Il a rappelé, à titre d'exemple, que le décret harmonisant les conditions de fonctionnement des fonds de solidarité pour le logement n'avait toujours pas été publié alors que l'équité imposait en la matière l'adoption de règles communes.

Après avoir constaté que la mobilisation de l'opinion sur ces sujets avait tendance à s'éroder, M. Alain Cacheux a estimé que le rapport présenté par M. Daniel Marcovitch constituait un signal adressé aux pouvoirs publics.

Il a ensuite rappelé qu'un certain nombre de problèmes demeurent en suspens.

S'agissant de l'offre de logements sociaux, il a estimé que la mise en place du prêt locatif à usage social (PLUS) au cours de l'été représentait une mesure positive, quoiqu'encore insuffisante pour équilibrer financièrement les opérations de construction locative sociale. Il a également plaidé pour un renforcement des aides à la pierre et pour une meilleure répartition des logements sociaux entre les communes.

Concernant l'accès au logement social, il a estimé que les organismes HLM logent, d'ores et déjà, beaucoup de personnes en difficulté. Ils doivent être mieux soutenus dans la dimension sociale de leur travail, en particulier dans leurs actions en direction des familles en situation difficile, cumulant handicaps financiers et sociaux : il faut éviter que ce soient les foyers modestes qui, en fin de compte, payent pour ceux qui sont démunis. La loi autorisant les organismes HLM à soumettre certains dossiers aux FSL, il s'est demandé si ceux-ci usaient, dans les faits, de cette faculté nouvelle.

Quant au problème du maintien dans les lieux, il a estimé qu'il était encore trop tôt pour dresser le bilan de la réforme du droit de l'expulsion. Il semble toutefois, en première analyse, que le nombre d'expulsions ait régressé. Après avoir fait remarquer que de nombreux organismes HLM avaient fait prévaloir une logique sociale sur une logique de sécurité, il a indiqué que de nombreux problèmes étaient nés dans le parc privé, par le fait de propriétaires ne respectant pas la loi. Il a enfin déploré que les mesures très positives prises depuis deux ans et demi n'aient pas freiné le processus de paupérisation des occupants du parc HLM, malgré la revalorisation régulière des aides au logement.

M. Jean-Marie Morisset a en revanche souligné le décalage existant entre les intentions exprimées par la loi d'orientation et les actions mises en œuvre sur le terrain.

Ainsi, il a observé que les crédits de paiement alloués au financement des PLA n'avaient été débloqués, pour l'année 1999, qu'au mois d'avril, alors que la mise en œuvre de la déconcentration aurait dû permettre d'accroître les pouvoirs dévolus aux préfets de région dans ce domaine.

Il a également déploré que, du fait de l'apparition du PLUS, les procédures ont d'abord été modifiées au mois de juillet, avant qu'on constate au mois de novembre la non fongibilité de cette ligne budgétaire avec celle du PLA. De ce fait, les crédits destinés au PLUS n'ont pu être débloqués, de nombreuses opérations ont été retardées et donc reportées à l'année 2000. Il a en outre estimé, à l'instar de M. Alain Cacheux, qu'une adaptation du PLUS était nécessaire, du fait notamment des difficultés rencontrées pour finaliser les plans de financement.

Par ailleurs, il a évoqué le rôle des collectivités territoriales en matière de mixité sociale et a jugé, pour l'instant, inadaptés les moyens dont elles bénéficient en la matière.

De même, il a constaté le manque de partenaires et de personnel pour mettre en place le numéro unique d'enregistrement et déploré qu'un an et demi après la promulgation de la loi d'orientation, les résultats soient aussi décevants.

Il a donc estimé nécessaire de concrétiser les dispositions relatives au PLUS et au numéro unique et d'en dresser le bilan lors d'un prochain rapport d'étape de la commission de la production et des échanges.

M. Jean-Michel Marchand a déploré que la mise en œuvre de la loi soit si lente et a constaté que, malgré le délai écoulé depuis sa promulgation, il n'était pas possible d'en dresser un bilan complet. Il a regretté que cette situation ne permette pas de disposer de données objectives lors de l'examen du projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains, qui doit être prochainement déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Puis il s'est félicité de l'abondement des crédits destinés à l'élimination de l'insalubrité. Pour autant, il a souligné que celle-ci n'était pas uniquement liée au saturnisme, mais aussi à d'autres facteurs – notamment, la défaillance des systèmes électriques.

Il a déclaré avoir beaucoup attendu de la mise en œuvre d'un numéro unique d'enregistrement et a demandé des explications quant au

manque de personnel et à l'insuffisante diligence de l'administration.

Concernant la mixité sociale, il a regretté que les mesures adoptées n'aient permis qu'un maintien dans les lieux des populations visées, sans pour autant développer véritablement cette mixité. S'interrogeant sur les moyens de progresser en la matière, il a souligné que cet objectif risquait, en l'état actuel, de n'être qu'un vœu pieux.

Abordant le sujet des expulsions, il a reconnu que des améliorations étaient perceptibles mais a estimé que des difficultés demeuraient, comme l'ont montré les expulsions décidées, peu après le vote de la loi d'orientation et avant sa promulgation, par des propriétaires désireux d'échapper à ses dispositions. Il a donc souhaité obtenir des assurances quant à la réalité des améliorations. Il a enfin souligné que certains propriétaires cherchaient encore à s'affranchir des dispositions de la loi, ce qui n'était pas le cas des offices HLM.

Répondant aux différents intervenants, M. Daniel Marcovitch, rapporteur, a déclaré partager les analyses de M. Alain Cacheux, estimant comme lui que la situation des plus démunis constitue, à l'heure actuelle, le problème majeur.

Le décalage entre la promulgation de la loi et ses premiers résultats sur le terrain rend nécessaire une nouvelle évaluation dans dix-huit mois.

La mise en place du PLUS ou la lenteur dans le déblocage des crédits ne lui semblent pas justifier la sous-consommation des crédits PLA, qui révèle clairement les réticences de certaines collectivités territoriales ou de certains bailleurs à s'engager dans des opérations de construction locative.

M. Daniel Marcovitch a souligné que les difficultés dans la mise en place du numéro unique s'expliquent par le choix de développer une application informatique centrale, utilisable par tous les départements, et par les contraintes techniques rencontrées par le prestataire de services. *Ces difficultés devraient disparaître dans le courant de l'année.*

<p><i>Par aille urs, le choix de mobiliser des moyens pour la lutte contre le saturnis</i></p>		<p>Liste des personnes auditionnées</p> <p>.</p> <p>M. Pierre-René Lemas, directeur général à la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (ministère de l'équipement, des transports et du logement) :</p>	<p>Objet du texte</p>
--	--	---	-----------------------

u et
infe
ctio
ns
resp
ir
atoire
eσ
du
fait
de
l'hu
midi
té
ambi
ante,
risqu
es
d'int
oxic
ation
au
mon
oxyd
e de
carb
one
en
raiso
n
d'un
chau
ffag
e
d'ap
poin
t
défe
ctue
ux
etc.

Il
revie
ndra
donc
au
futur
proj
et de
loi
sur
la σ
olida

général de l'UNFOHLM ;

.

M. Patrick Briens, Mme
Juliette Brumelot, MM.
Claude Chigot et André
Gachet, respectivement
trésorier, déléguée
générale, président et
vice-président de la
Fédération des
associations pour la
promotion de l'insertion
par le logement (FAPIL) ;

M. Alain
Chosson, président de la
Confédération
consommation, logement
et cadre de vie ;

.

M. Jean-Pierre Giacomo,
président de la
Confédération nationale
du logement.

TEXTES PRIS EN
APPLICATION DE LA
LOI D'ORIENTATION
RELATIVE À LA
LUTTE CONTRE LES
EXCLUSIONS

Dispositions relatives au
logement

Article

et le
reno
uvell
eme
nt
urba
ins
de
pren
dre
en
char
ge c
εσ
ques
tions
et de
satis
faire
ainsi
les
dem
ande
s de
nom
breu
x
acte
urs
de
terra
in,
qui
souh
ait
ent
que
les
chos
es
avan
cent
plus
nette
ment
.

La
com
miss
ion a
ensu
ite

auto
risé,
à
l'un
anim
ité,
en
ap
πλ
icati
on
de
l'arti
cle
145
du
règle
ment
et
dans
les
cond
ition
s
prév
ues
à
l'arti
cle
pre
mier
de
l'ins
truct
ion
géné
rale
du
Bure
au,
la
publ
icati
on
du
rapp
ort
d'inf
orm
ation
.

NE
XES

Nature et références	Commentaires		Tous les articles Circulaire générale (volet logement de la loi exclusion).
Circulaire UHC /DH2 2 n° 98-92 du 13 octobre 1998.			Conseil interministériel de lutte contre les exclusions.

Décret n° 99-104 du 12 février 1999 portant création d'un comité interministériel de lutte contre les exclusions.

			16Conseils départementaux de l'insertion par l'activité économique. Décret n° 99-105 du 18 février 1999 relatif aux conseils départementaux de l'insertion par l'activité économique.
		31	Consultation des associations de défense des personnes en situation d'exclusion sur les mesures visant à la mise en œuvre du droit au logement. Décret n° 99-236 du 24 mars 1999.

		36, 37 et 39	Décret relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et aux fonds de solidarité pour le logement. Décret n° 99-897 du 22 octobre 1999 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et aux fonds de solidarité pour le logement.
Abrogé le décret n° 90-794 du 7 septembre 1990.			Frais de fonctionnement des fonds de solidarité pour le logement. Non publié.
Publication prévue dans le courant du 1er trimestre 2000.			Convention constitutive type des GIP-FSL.
Arrêté du 22 octobre 1999 fixant le modèle de convention constitutive			

<p>Circulaire d'application du décret n° 99-897 du 22 octobre 1999.</p>	<p>Non publiée. Publication prévue dans le courant du 1er trimestre 2000.</p>		
<p>Règles comptables applicables aux fonds de solidarité pour le logement.</p>	<p>Non publié.</p>	<p>Publication prévue dans le courant du 1er trimestre 2000.</p>	
<p>40 Aide à la médiation locative.</p>	<p>Décret n° 98-1029 du 13 novembre 1998.</p>		
			<p>42 Mesures fiscales favorisant l'offre de logements (exonérations de la taxe d'habitation et de la taxe foncière). Décrets n° 99-463 et 99-464 du 31 mai 1999.</p>
		<p>44, 45</p>	<p>Règles de versement de l'APL après l'ALT. Circulaire du 23 octobre 1998.</p>

	46	Règles d'obligation de construction d'aires de stationnement.	Décret n° 99-266 du 1er avril 1999. Circulaire n° 99-30/UHC/DU/8 du 19 avril 1999.
	50	Mesures fiscales favorisant l'offre de logements (exonérations de la taxe d'habitation et de la taxe foncière).	Décrets n° 99-463 et 99-464 du 31 mai 1999.
	51	Liste des communes où la taxe sur la vacance est instituée.	Décret n° 98-1249 du 29 décembre 1998.
	52	Réquisition Conditions d' application des sections 1 (principes généraux), 2 (procédure) et 3 (relations entre le titulaire du droit d'usage des locaux et l'attributaire de la réquisition) de l'art. L. 642-20 du code de la construction et de l'habitation.	Décret n° 99-340 du 24 avril 1999.
			Détermination du loyer en fonction du prix de base au m ² de surface habitable (art. L. 642-23 du code de la construction et de l'habitation). Décret n° 99-341 du 24 avril 1999.

			<p>56-I Attributions de logements sociaux</p> <p>Modalités d'enregistrement départemental et unique des demandes d'attribution de logement (art. L. 441-2-5 du code de la construction et de l'habitation).</p> <p>Non publié.</p>
Publication prévue dans le courant du 1er trimestre 2000.			<p>Recodification et condition d'application de la section « attribution des logements » de l'art. L. 441-2-6 du code de la construction et de l'habitation. Décret n° 99-836 du 22 septembre 1999 relatif au régime des attributions de logements locatifs sociaux et modifiant le code de la construction et de l'habitation.</p>
			<p>Circulaires d'application. Circulaires UHC/OC/5 n° 99-17 et UHC/OC/6 n° 99-18 du 25 mars 1999.</p>
		56-III	<p>Supplément de loyer de solidarité (code construction et habitation). Décret n° 98-1028 du 13 novembre 1998.</p>

	114 à 122	Prévention des expulsions.	Circulaire DGUHC du 13 octobre 1998. Circulaire interministérielle du 9 février 1999.
	116	Modification des modalités pour le versement de l'allocation-logement en tiers payant.	Décrets n° 99-467 et 99-468 du 4 juin 1999 relatif à l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées ainsi qu'à certaines conditions d'attribution de l'allocation de logement sociale et modifiant le code de la sécurité sociale.
		118	Modification des modalités d'engagement de l'instance auprès du juge de l'
exécution en matière d'expulsion. Décret n° 98-965			

du 30 octobre 1998. 123 Subvention de sortie d'insalubrité pour les propriétaires occupants. Décret n° 98-1175 du 21 décembre 1998.

123	S a t u r n i s m e - P r o c é d u r e (a r t . L . 3 2 - 1 à L . 3 2 - 4 d u	Décret n° 99-483 du 9 juin 1999.			- Délimitation des zones à risques (art. L. 32-5 du code de la santé publique) Décret n° 99-484 du 9 juin 1999.
-----	--	----------------------------------	--	--	---

le cadre du Plan d'action de l'UN FOH LM. Dans 38 départements, des propositions ont été élaborées et les négociations ont démarré avec les services de l'Etat

Elaboration du constat. Diagnostic	Elaboration des propositions	Lancement négociation														
Signature accord collectif																
Défini tion des bassins d'habitat	Création des conférences intercomm.	Installation des commissions intercomm.		ALSA ACE		1.	67 – Bas-Rhin		Oui	Oui	CD H 16.1 2.99		Cre pah Paris	Oui	Oui	Oui

Démarrée									CE NT RE		CH AM PA G NE- AR DE NN E	FR AN CH E- CO MT E		10.	25 – Dou bs
					Cre pah L yon	Oui	Oui	Oui	Dém arrée		Déma rrée				11.
39 – Jura		O ui	Oui	Pré vue 12 /99, actu alisa -tion en cour s suite à décr et			Oui	Oui	Oui	Oui	Dém arrée	Oui (3 BH)	Oui		
12.	70 – Haute Saône							Oui	Oui	Oui	Oui	Déma rrée	Oui (5 BH)	Oui	Oui
	13.	9 0 – T er ri to ir e d e B el f o rt						Cre pah Paris	Oui	Dém arrée	Oui	Déma rré			
		I L E - D E - F R A N C E		14.	75 – Paris										
			Oui	Dém arrée	Oui	Dé mar rée								15.	
77 – Seine et Marn e						Cre pah Paris	Oui	Oui	<i>Oui</i>	<i>Dé mar rée</i>	<i>Pré vue 02/ 200 0</i>				
16.	78 – Yveli nes					Cre pah Paris	Oui	Oui	Oui	Dé mar rée	02/20 00				

	17.	91 – Essonne							Crepah Paris	Oui	Oui	Oui	Démarrée	02/2000			
					18.	92 – Hauts de Seine								Oui	Oui		
Oui Démarr																	
ée	02/2000				19.	93 – Seine Saint Denis							Oui	Démarrée	Démarrée		
Démarrée 02/2000																	
					20.	94 – Val de Marne							Crepah Paris	Oui	Démarrée	Démarrée	Un protocole a été signé en 1998, il sera révisé en fonction des nouvelles dispositions.
					21.	95 – Val d'Oise							Crepah Paris	Oui	Oui	Oui	Démarrée
02/2000						LANGUEDOC-ROUSILLON		22.	30 – Gard						Crepah Sud	Oui	
Oui	Oui	Oui															
				23.	34 – Hérault						Crepah Sud	Oui	Oui	Oui	Oui	02/04/99	
				24.	66 – Pyrénées Orientales								Oui	Oui			
					LIMOUSIN		LORRAINE	25.	54 – Meurthe et Moselle				Démarrée				

<i>31 – Haute Garonne</i>															
					<i>Oui</i>	<i>Oui</i>	<i>Démarrée</i>							28.	32 – GerS
					<i>Oui</i>									29.	46 – Lot
					<i>Oui</i>	<i>Oui</i>	Démarrée							30.	65 – Hautes Pyrénées
			<i>Oui</i>	Démarrée									31.	81 – Tarn	
			<i>Oui</i>	Démarrée									32.	82 – Tarn et Garonne	
	<i>Oui</i>												33.	59 – Nord	<i>Oui</i> Démarrée
		<i>Oui</i>						<i>Oui : 9 BH</i>					34.	62 – Pas de Calais	Le PDL PD fait l'objet d'un processus d'adaptation permanent
<i>Oui</i>	La convention pour le logement des personnes défavorisées existante depuis 1997 sera révisée pour 2000 / 2003 en fonction des nouvelles dispositions.		<i>Oui : 10 BH</i>				BASSE-NORMANDIE		35.	14 – Calvados		<i>Oui</i>	Démarrée		
	<i>Oui</i>	<i>Oui</i>	<i>Oui</i>	Démarrée			Démarrée				36.	50 – Manche	Démarrée		

Oui	Oui	Oui	Démarrée			Démarrée			37.	61 – Orne		Démarrée				Crepah Paris
OuiOui																
Oui	Démarrée			Démarrée				HAUTE-NORMAN DIE	38.	27 – Eure						
Oui	Oui	Oui	Démarrée						39.	76 – Seine Maritime						Crepah Paris
Oui	Oui	Oui	Démarrée			Démarrée mais sans association des org an.			PAYS-DE-LOIRE	40.	44 – Loire Atlantique		Non prévue			Démarrée Nouveau plan en 01/2000
Oui																
Démarrée	Démarrée	Démarrée	Protocole préalable : 27/09/99 Démarrage prévu : 1/01/2000		Démarrée (4 BH prévus)				41.	49 – Maine et Loire		Non prévue	Démarrée	Adaptation prévue		
Démarrée	Démarrée				Démarrée (3 BH prévus)	Démarrée (3 conf. int prévues)			42.	53 – Mayenne				Démarrée		
				Démarrée pour le premier BH (Lav al)					43.	72 – Sarthe		Démarrée	Démarrée			
				Oui 01/03/99 5 BH	Oui (2 conf. int en attente)	Oui (3 conf. int)			44.	85 – Vendée		Oui	Oui	Oui		Oui
Démarrée	Démarrée	Démarrée	Avant fin 1999		Oui (2 BH)	Oui pour 2 conf int	14/09/99 pour 1 conf int		PICARDIE	45.	02 – Aisne			Oui		
	Oui	Oui	Oui	Oui	Démarrée		Démarrée			46.	60 – Oise			Oui		

Démarrée	Démarrée			Démarrée				47.	80 – Somme		Démarrée				Oui Démarrée
				Démarrée				POI TO U-C HA REN TES		48.	16 – Charente			En adap tation per man ente	
Crepah Paris	Oui	Oui	Valida tion fin 06/99 9 par orga nisme	Pré vue en 09/99				Pas engag ée			49.	17 – Chare nte-M aritim e		Auc un signe d'év alua tion/ adap tation	

Crepah Paris

OuiOui																
Valida tion fin 05/99 par l'orga nisme	Projet adressé au préfet mi 06/99	En at tente ren de z- v o u s P ré fe t		Pas enga gée – La conf .com muna le de La Roc helle n'a pas été élar gie.					PRO VE NCE -AL PES -CO TE D'A ZUR		50.	06 – Alpes Mari time s		Dé mar rée		
Oui	Oui	O ui : P r o j e t H L M à affi ner le 3/ 12	Démarrée 2e cont act DDE / HL M 16/12								51.	13 – Bou ches du Rhône		Dé mar rée		Crepah Sud
Oui	Oui	O ui	Retour Etat soumis aux ba illeurs								52.	83 – Var				

*RHONE-ALPES*54. 42 – Loire Crepah Lyon Oui Oui Oui Oui Oui
55.69 – Rhône Oui Crepah Lyon Oui Oui Démarrée Oui Oui Oui Oui 56.
73 – Savoie Crepah Lyon Oui Oui 06/99 ? Oui
*DOM-TOM*57.
971 – Guadeloupe Crepah Sud Oui Démarrée 58.
972 – Martinique Crepah Sud Oui Démarrée 59.
974 – La Réunion Démarrage en 09/99 Oui Démarrée Oui

Légende :

« Démarrée » : lorsque l'étape est engagée. « Oui » : lorsque l'étape est terminée.

quatrième de couverture

La loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, dans son volet « Logement », a marqué la volonté du Gouvernement de faire évoluer le dr

Un an et demi plus tard, le bilan d'étape est forcément en demi-teinte : nous sommes en présence d'avancées prometteuses, mais l'application de toutes les dispositions prévues n'atteint pas toujours le niveau espéré.

Que ce soit par la publication rapide de tous les décrets d'application ou par de nouveaux textes comme la future loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, il est clair que de nouvelles réformes sont indispensables pour confirmer et pérenniser les avancées de ce volet « Logement », élément indissociable de tout le dispositif de la loi d'orientation contre les exclusions.

2108. Rapport d'information de M. Daniel Marcovitch sur l'application des dispositions relatives au logement de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (production)

16)

Les logements ainsi créés devront accueillir au moins 30 % de locataires ayant un niveau de revenus inférieur à 60 % des plafonds prêt locatif aidé. Ils pourront accueillir 10 % de locataires ayant un revenu supérieur au plafond PLA (dans la limite de 120 % de celui-ci), avec des loyers portés dans ce cas à 120 % des plafonds de loyers PLA. Pour les produits dont le régime reste inchangé (PLA d'intégration et PLA Construction-démolition), le taux des prêts de la Caisse des dépôts et consignations est réduit à 3,05 %, soit un niveau particulièrement bas. Il faut enfin rappeler que les mesures de réaménagement de la dette des organismes HLM et la baisse de la TVA ont considérablement réduit leurs charges financières, ce qui peut conduire à dégager des moyens financiers propres à améliorer le financement de nouvelles opérations.

16)

Serafini T., « Logements vides : 133 000 propriétaires taxés », Libération, 27 novembre 1999, p. 19.

16)

Réponse de M. Louis Besson à une question orale sans débat n° 613 de Mme Nicole Borvo (Sénat), 20 octobre 1999.

16)

Le questionnaire, adressé à l'ensemble des organismes HLM ayant compétence pour la location de logements, a permis de collecter 294 réponses. Leur représentativité apparaît globalement satisfaisante : les organismes ayant répondu totalisent un patrimoine de près de deux millions de logements locatifs sociaux, soit un organisme sur deux et un peu plus d'un logement sur deux (55 %). La répartition géographique du patrimoine concerné indique une très bonne représentation des organismes dont le patrimoine est situé en zones 2 et 3 (près de 60 % du parc HLM), mais moins satisfaisante pour les zones 1 et 1bis, c'est-à-dire la zone centrale d'Île-de-France (40 % du parc).

16)

A ce titre, les départements suivants se sont déclarés volontaires pour l'expérimentation : Ain, Aube, Côtes-d'Armor, Haute-Garonne, Loiret, Moselle, Somme, Yonne, Réunion, Val-d'Oise et Hauts-de-Seine.

16)

Selon l'UNFOHLM, la compétence des organismes HLM pour louer des parkings non accessoires au logement a été remise en cause lors du redressement fiscal de deux organismes, qui se sont vus imposés à l'impôt sur les sociétés.

16)

Ce qui exclut les logements vacants estimés dans l'enquête "logement" de 1996 à près de 2,2 millions, dont 1,4 million construits avant 1949, dans lesquels se trouve la majorité des logements inconfortables.

16)

Couret F., La Croix, 4 novembre 1999.

16)

La charte « Solidarité-eau, qui est arrivée à expiration à la fin de 1999, s'organisait en pratique autour de trois axes :

- le maintien du service public de l'eau pour les personnes défavorisées ;
- la prise en charge financière de tout ou partie de leurs factures d'eau, lorsqu'elles ne peuvent s'en acquitter temporairement, par le biais d'un abandon de créance : le distributeur devait prendre en charge la part correspondant au prix de l'eau, l'État celle correspondant aux taxes et redevances initialement facturées, les collectivités locales étant invitées à abandonner la part communale leur revenant ;
- les actions d'information et de pédagogie pour un bon usage de l'eau.

16)

La charte « Solidarité-énergie », conclue entre le ministre du logement et EDF-GDF, visait à mettre en œuvre des mesures concrètes relatives à la fourniture de gaz pour les familles les plus démunies. Ces mesures se déclinaient autour de quelques axes principaux : maintien de l'énergie pour la durée *nécessaire à l'intervention des organismes sociaux en cas de non-paiement et de relances infructueuses, limitation des coupures pour non-paiement*, mise en place dans chaque centre EDF-GDF d'un correspondant « Solidarité-énergie », recherche de solutions adaptées et innovantes pour les clients en difficulté (constitution, dans chaque département, de « fonds de Solidarité-énergie » dans le cadre de conventions signées entre le préfet et EDF-GDF).

16)

Les peines encourues par les personnes morales sont : 1° L'amende, suivant les modalités prévues par l'article 131-38 ; 2° Les peines mentionnées à l'article 131-39 ; 3° (loi n° 98-657 du 29 juillet 1998) « La confiscation du fonds de commerce destiné à l'hébergement de personnes et ayant servi à commettre l'infraction prévue à l'article 225-14 ».

16) En cas d'opération d'urbanisme, le relogement des locataires est à la charge de l'opérateur.

16)

Le fonds de solidarité pour le logement a la faculté de se constituer en groupement d'intérêt public (GIP), qui peut déléguer sa gestion à une caisse d'allocations familiales. En

~~l'absence de constitution d'un GIP, le plan départemental pour le logement prévoit la composition de l'instance de décision du fonds et désigne la personne morale chargée d'assurer sa gestion du fonds — soit une caisse d'allocations familiales, soit une association agréée. Une convention de gestion doit être signée à cet effet.~~

16)

~~Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Haute-Garonne, Gironde, Isère, Loire-Atlantique,~~

~~Meurthe et Moselle, Moselle, Nord, Pas de Calais, Bas Rhin, Rhône, Paris, Seine Maritime,
Seine et Marne, Yvelines, Var, Essonne, Hauts de Seine, Seine Saint Denis, Val de Marne
et Val d'Oise.~~