



# En quête d'intégration

Direction de l'intégration

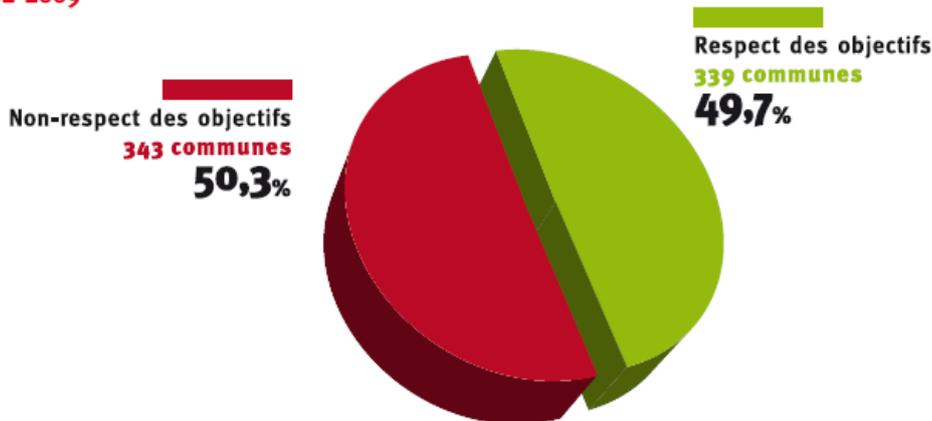
Si l'accès à un logement décent et pérenne constitue un droit fondamental dont peuvent se prévaloir les étrangers résidant régulièrement sur le territoire français, c'est également un vecteur indispensable à leur intégration dans la société. L'accès au logement facilite en effet l'accès à l'emploi ainsi qu'à d'autres droits fondamentaux tels que le droit à la santé ou à l'éducation. Il conditionne en outre la possibilité pour certaines catégories d'étrangers de faire venir leurs familles, des conditions liées au logement étant exigées dans le cadre de la procédure du regroupement familial. Dès lors, l'exclusion du logement constitue l'un des principaux facteurs d'exclusion sociale. C'est pourquoi l'accès au logement doit faire l'objet d'une politique publique ambitieuse marquée par des objectifs quantitatifs et qualitatifs bien déterminés avec en face, les moyens nécessaires à leur mise en œuvre. C'est dans cet esprit de solidarité en faveur des publics les plus fragiles que sont nées les lois SRU et DALO. Quel bilan peut-on aujourd'hui dresser de l'application de ces lois et quelles sont les perspectives envisagées pour en assurer l'effectivité sur les territoires ?

## Actu' Logement : Dans SRU, il y a « SOLIDARITE »...

Alors qu'une étude réalisée par la Fondation Abbé Pierre<sup>1</sup> révèle que 50,3% des communes étudiées (soit 343 sur 682) ne respectent pas le quota de 20% de logements sociaux fixé par l'article 55 de la loi SRU<sup>2</sup>, des députés de la majorité ont déposé en mai une proposition de loi<sup>3</sup> qui permettrait aux communes hors-la-loi d'atteindre ce quota, ou du moins de s'en approcher. Cependant, les moyens proposés pour y parvenir semblent dénaturer le fondement même de l'article précité.

### Respect des obligations de la loi SRU

2002-2009



Source : Fondation Abbé Pierre

<sup>1</sup> Fondation Abbé Pierre, *Le palmarès 2011 des communes*, 16 juin 2011.

<sup>2</sup> Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

<sup>3</sup> Proposition de loi n°3429 enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 mai 2011.

Jean-Marc Roubaud, député du Gard, et une cinquantaine de députés de la majorité proposent d'inclure dans le mode de calcul du quota de 20% de logements sociaux, l'accession sociale à la propriété, considérant que "*ne pas comptabiliser ce dispositif [...] est un sérieux frein pour les municipalités à pouvoir répondre à l'aspiration forte des Français de devenir propriétaires de leurs logements*". Mais qu'entend-t-on exactement par accession sociale ?

Les auteurs de la proposition de loi confèrent à cette notion un sens très large permettant ainsi d'englober un grand nombre d'aides de l'Etat et de prêts aidés. Ainsi, le premier (et unique) article de la proposition précitée ajoute aux logements locatifs sociaux déjà pris en compte dans le calcul des 20%, "les logements occupés par leurs propriétaires construits, acquis ou améliorés, à compter du 5 janvier 1977, au moyen d'un prêt aidé pour l'accession à la propriété (PAP), d'un PAP locatif, d'un prêt à taux zéro, d'un prêt d'accession sociale ou toutes autres formes spécifiques d'aides de l'Etat ou de prêts dont les caractéristiques et les conditions d'octroi sont fixées par décret".

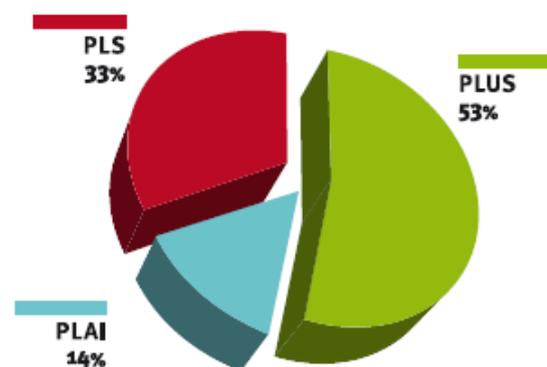
Or, si la dimension sociale ne fait pas de doute concernant le prêt d'accession sociale (PAS), il n'en va pas de même pour le PTZ+. Contrairement à l'ancien dispositif, le nouveau prêt à taux zéro est un dispositif universel. Il bénéficie donc à l'ensemble des ménages primo-accédants, quelles que soient leur niveau de ressources. Dans le bilan dressé quatre mois après l'entrée en vigueur du nouveau dispositif, le Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement précise que « *les ménages dont les revenus sont classés dans les tranches supérieures [...] représentent 37,6 % des bénéficiaires du PTZ+* ». Il est donc difficile de considérer que les prêts souscrits dans ce cadre relèvent de l'accession sociale.

Les députés signataires de la proposition de loi ne chercheraient-ils pas à permettre aux maires défaillants de se rapprocher, par tous moyens, du quota de 20% de logements « sociaux » imposé par la loi au détriment du principe de solidarité prôné par celle-ci ? D'autant plus que parmi lesdits députés, figurent des maires de villes très en retard sur les 20%, comme Levallois-Perret ou Le Cannet. La proposition de loi doit désormais être examinée en commission parlementaire avant d'être soumise au vote des deux chambres.

Par ailleurs, force est de constater que la progression des logements sociaux financés ces dernières années tient essentiellement à l'augmentation de l'offre locative sociale intermédiaire. En effet, les logements PLS (prêt locatif social), qui restent souvent inaccessibles aux ménages les plus modestes, progresse rapidement (leur nombre a été multiplié par 10 entre 2000 et 2010) alors que les logements PLUS (prêt locatif à usage social) et PLAI (prêt locatif aidé d'intégration) augmentent bien plus modestement (leur nombre a été multiplié par 2 sur la même période).

C'est ainsi que l'augmentation du nombre de logements sociaux financés entre 2000 et 2010 est due à 46 % aux PLS.<sup>4</sup>

### Types de logements sociaux financés 2002-2009



Source : Fondation Abbé Pierre

<sup>4</sup> Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France*, janvier 2011.

Alors que l'objectif d'origine assigné au logement social est de permettre aux personnes les plus en difficulté d'accéder à un logement décent et pérenne, les faits constatés ci-dessus montrent que ce n'est malheureusement pas la tendance politique actuelle. Il est donc urgent que tous les moyens nécessaires soient mis en œuvre pour que le poids de la crise du logement que nous traversons aujourd'hui ne soit pas supporté par les populations les plus pauvres et les plus fragiles. Si les résultats observés dix ans après l'entrée en vigueur de la loi SRU restent insuffisants, qu'en est-il de la loi DALO dont la mise en application remonte au 1<sup>er</sup> janvier 2008 ? L'état des lieux dressé par le Comité de suivi de la mise en œuvre du DALO dans le cadre de son rapport annuel ne semble pas totalement satisfaisant...

## Actu' Logement : Bilan du DALO, 3 ans après sa mise en application...

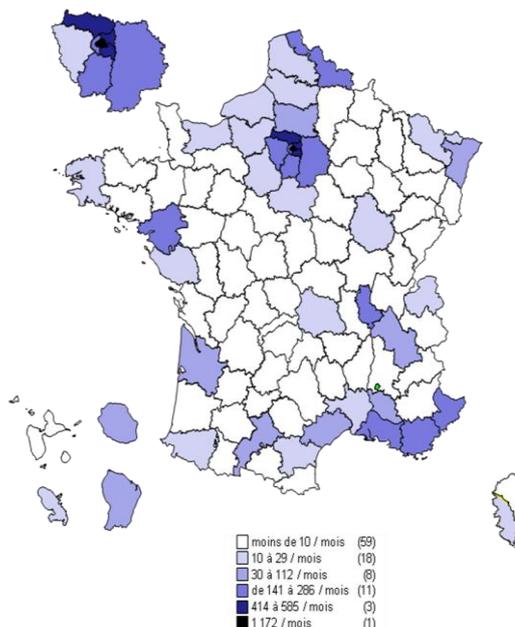
L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 5 mars 2007 instituant un droit au logement opposable (DALO) énonce que « le droit à un logement décent et indépendant... est garanti par l'Etat à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir ».

L'opposabilité du droit au logement se traduit par la possibilité qu'a le demandeur, reconnu prioritaire par une commission de médiation et n'ayant pas reçu de proposition adaptée dans les délais prévus, de saisir le juge administratif afin que celui-ci condamne le préfet à exécution ainsi qu'au versement éventuel d'une astreinte. En rendant ce droit au logement opposable, la loi du 5 mars 2007 a instauré une obligation de résultat à la charge de l'Etat. L'accès et le maintien dans un logement décent, indépendant et pérenne constituant un véritable pilier de l'insertion sociale, le DALO constitue, d'un point de vue juridique, une avancée majeure en faveur de l'intégration des publics défavorisés. L'application effective de ce droit doit donc être portée au rang des priorités étatiques et le Gouvernement doit veiller à ce que toutes les mesures nécessaires soient mises en œuvre pour que la loi soit respectée et éviter que l'intégration tombe en panne. La saisine des commissions de médiation au titre du DALO est rendue possible depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Trois ans après, quels sont les résultats en termes d'effectivité et quelle est la tendance observée dans la pratique ?

### Un message d'alerte lancé par le Comité de suivi DALO

Dans son dernier rapport annuel, le Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable adresse au Président de la République, au Premier Ministre ainsi qu'au Parlement un véritable message d'alerte.

Moyenne mensuelle des recours par département en 2010



L'application de la loi DALO est très inégale selon les territoires. Ainsi, l'Île-de-France qui rassemble 18% de la population française représente :

- ◆ **2/3** des recours ;
- ◆ **89% des retards** dans la mise en œuvre des décisions favorables logement ;
- ◆ **75% des retards** dans la mise en œuvre des décisions favorable hébergement ;
- ◆ **87% des recours contentieux** pour non mise en œuvre des décisions.

Ces retards seraient encore supérieurs si les commissions de médiation ne subissaient fortement la tentation de la sélection. Ainsi, le taux de décisions favorables est passé de 46,5% des décisions prises à fin 2009 à 42,5% à fin 2010.

En outre, cette inégalité territoriale dans la mise en œuvre du DALO est tout aussi flagrante au sein même de l'Île-de-France. Ainsi, en 2010 :

- ◆ Les taux de décisions favorables logement vont de 20% en Seine-Saint-Denis à 55% à Paris ;
- ◆ Les décisions de réorientation d'un recours logement vers un recours hébergement concernent 3 dossiers sur Paris contre 309 dans les Hauts-de-Seine (soit 27% des décisions favorables) ;
- ◆ Les taux de décisions favorables hébergement vont de 26% dans le Val-de-Marne à 80% à Paris.

Hors Île-de-France, la situation est également problématique sur les départements des Bouches-du-Rhône avec plus de 5 300 recours déposés en 2010 ou encore la Loire-Atlantique, le Rhône, le Nord, le Var, la Haute-Garonne et les Alpes maritimes qui recensent tous plus de 1 500 dossiers déposés. Parmi les départements d'Outre-mer, c'est en Guyane que la situation est la plus inquiétante. Le Comité de suivi envisage d'ailleurs le déplacement d'une délégation en 2011 afin d'analyser la situation sur place.

Concernant les étrangers en situation irrégulière, la Cour administrative d'appel de Lyon s'est prononcée contre la possibilité pour ces derniers de pouvoir se prévaloir du DALO aussi bien dans son

volet logement que dans celui de l'hébergement.<sup>5</sup> Ainsi, elle affirme que le droit d'hébergement ne constitue qu'une simple modalité du droit au logement qui exige que le demandeur réside sur le territoire de manière régulière. Dès lors, en l'absence de séjour régulier, la commission de médiation devrait rejeter la demande du requérant visant à être reconnu prioritaire et devant accéder dans l'urgence à une structure d'hébergement adaptée à sa situation. Cette décision n'irait-elle pas à l'encontre de la pleine application du principe d'inconditionnalité de l'accueil ?

## Des avancées dans la pratique

Outre ces difficultés relevées dans la pratique, des avancées sont toutefois constatées notamment sur le plan juridique. Ainsi, le décret du 15 février 2010 vient préciser la date à laquelle le préfet et le bailleur examinent la situation des personnes pour les propositions de logement et renforce l'information des demandeurs sur les conséquences du refus d'une proposition de logement ou d'hébergement. Le décret indique ainsi que l'examen de la situation des personnes par le préfet et le bailleur social pour les propositions de logement est réalisé à la date à laquelle ils lui proposent un logement (et non plus à la date de la décision de la commission).

Les changements dans la taille ou la composition du foyer portés à leur connaissance ou intervenus postérieurement à la décision de la commission doivent dès lors être pris en compte. Cette réforme est d'une importance notoire pour les requérants migrants ayant engagé une procédure de regroupement ou de rapprochement familial. Ces derniers se voyant rejoints par leurs proches postérieurement à la décision de la commission de médiation (et antérieurement à toute proposition de logement adaptée) pourront, et même devront, en informer le préfet pour que le bailleur fasse une proposition de logement adaptée au ménage du

<sup>5</sup> CAA Lyon, 7 mars 2011, décision n° 10LY01383

requérant conformément à sa composition nouvelle.

Comme le relève très justement le Comité de suivi de la mise en œuvre du DALO, « *il n'y a ni fatalité à ce que la loi DALO ne soit pas partout respectée, ni automaticité à ce qu'elle le soit. Le Comité de suivi appelle l'Etat à une implication sans faille : il ne peut pas rester hors la loi.* »

\*\*\*

## Actu'Docs

- ◆ INED/INSEE, Trajectoire et Origine « *Enquête sur la diversité des populations en France* », octobre 2010
- ◆ Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, 4<sup>ème</sup> Rapport annuel, « *l'Etat ne peut pas rester hors la loi* », décembre 2010
- ◆ Regards croisés sur l'économie 2010/2 n° 8, sous la direction de Xavier Chojnicki, « *Economie politique des migrations* »
- ◆ Revue économique 2011/3 (vol.62), Xavier Chojnicki, « *Impact budgétaire de l'immigration en France* »

*Cette note d'analyse est réalisée et diffusée dans le cadre des projets France terre d'asile liés à l'intégration et soutenus par l'Union Européenne dans le cadre du Fonds Européen pour les réfugiés, par le Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, le Ministère des solidarités et de la cohésion sociale et leurs services déconcentrés et par des collectivités territoriales.*



Avec le soutien du Fonds européen pour les réfugiés