

**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**



8 juin 2007

Pièce n° 5

**Fédération des Associations Nationales de Travail avec les Sans-Abris
(FEANTSA)
c. France
Réclamation n° 39/2006**

MEMOIRE DU GOUVERNEMENT SUR LE BIEN-FONDE

Enregistré au Secrétariat le 1^{er} juin 2007

OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE DANS LA RECLAMATION COLLECTIVE N° 39 / 2006 PRESENTEE PAR LA FEDERATION NATIONALE DE TRAVAIL AVEC LES SANS-ABRIS (FEANTSA) CONTRE LA France DEVANT LE COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX



1. La Fédération des Associations Nationales de travail avec les Sans-Abris (FEANTSA) a soumis, en date du 2 novembre 2006, au Comité européen des droits sociaux une réclamation collective contre la France. Cette réclamation est faite en vertu de l'article 5 du Protocole additionnel à la Charte sociale.
2. Par décision en date du 19 mars 27, le Comité a déclaré la réclamation recevable et a invité le Gouvernement à produire ses observations au fond.

I. EXPOSE DES GRIEFS

3. Dans sa réclamation, FEANTSA allègue que la manière dont la législation sur le logement est appliquée en France est non conforme à l'article 31 de la Charte sociale révisée

II. PROPOS LIMINAIRES

4. En guise d'introduction, le Gouvernement souhaite apporter les précisions suivantes en vue d'éclairer le Comité sur les arguments développés au fond.
5. Les présentes observations sont à apprécier en complément et à la lumière des observations que le Gouvernement a soumises relativement à la réclamation collective présentée par ATD Quart Monde (33/2006), pour autant qu'elles portent sur les mêmes questions.
6. La question du droit au logement représente un volet d'un problème beaucoup plus global et complexe. Elle relève à la fois de politiques économiques, sociales et fiscales et le son traitement de façon isolée ne permet d'apporter que des réponses partielles. Partant, on ne peut traiter la question du logement sans analyser des causes économiques tenant aux mécanismes du marché immobilier, celui de l'emploi et des bassins d'activité, le traitement social du chômage et de la précarité, la prise en compte de la géographie humaine et les politiques d'intégration et de mixité, sociale et culturelle.

7. Le Gouvernement souhaite insister, dès à présent, sur le fait que la question du droit au logement relève d'une politique publique. Celle-ci est par définition une déclinaison, à un moment donné, du choix d'une politique considérée, dans tous ses volets, comme la plus pertinente pour régler les différents problèmes auxquels la société est confrontée. Une autre évidence consiste à rappeler qu'une politique publique prend en compte les données et hypothèses connues au moment de son élaboration et que ses résultats sont à évaluer sur le moyen et le long terme. De même que toute politique publique est de nature à connaître des adaptations périodiques compte tenu de la conjoncture et des indicateurs susceptibles d'avoir un impact sur ses résultats prévisibles.
8. La notion même de droit au logement n'est pas à interpréter comme un droit-crédence individuel mettant à la charge des autorités publiques l'obligation de loger individuellement toute personne relevant de sa juridiction. Cette obligation est à interpréter à la lumière d'autres obligations internationales, découlant des instruments internationaux pertinents. La lecture croisée des décisions du Comité européen des droits sociaux et des observations générales du Comité des Nations Unies des droits économiques sociaux et culturels (DESC) permet de relever que le droit au logement s'inscrit dans une dynamique de progressivité, ce qui correspond à la nature des politiques publiques.
9. Ainsi, dans son observation générale n° 4, le Comité DESC considère qu'*«on peut identifier certains aspects du droit [à un logement suffisant] qui doivent être pris en considération à cette fin dans n'importe quel contexte. Ce sont notamment : a) la sécurité légale de l'occupation (régime d'occupation, protection légale contre l'expulsion) ; b) l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures ; c) la capacité de paiement ; d) l'habitabilité, etc. »*.
10. De même que dans son observation générale n° 3, le Comité DESC ventile les obligations contenues dans le Pacte sur les DESC *« en s'inspirant des travaux de la Commission du droit international »* en obligations de comportement et obligations de résultat. Le droit au logement relève, d'après ce comité, de la première catégorie, ce qui accrédite le caractère de progressivité cité plus haut, d'autant plus que le Pacte fait référence à la notion complexe de *« ressources disponibles »*. Se situant sur le même niveau international, la même analyse s'applique *mutatis mutandis* au même droit objet de la présente réclamation.

III. DISCUSSION AU FOND

11. Pour rendre le propos plus cohérent, le Gouvernement répond aux différents points dans leur ordre de présentation par la fédération requérante.
12. Sur le plan général, le Gouvernement souhaite d'abord présenter le cadre général de son action dans le domaine couvert par la présente réclamation.
13. Il partage le constat de la FEANTSA selon lequel une part de la population cumule des difficultés économiques et d'insertion structurelles liées en particulier à l'emploi, 12% de la population ayant des ressources inférieures au seuil de pauvreté

monétaire (soit 60% du revenu médian français), sans pour autant que la proportion de ménages pauvres s'accroisse, les chiffres démontrant le contraire en longue tendance. Mais la France connaît en outre une crise d'offre du logement accessible renforçant encore les difficultés d'accès et de maintien dans le logement des plus fragiles.

14. Dans ce contexte difficile, et dans un pays démocratique où les acteurs sont multiples et le droit de la propriété privée une donnée incontournable pour l'action en matière de logement, le Gouvernement tient à souligner l'importance, la cohérence et la constance des efforts accomplis ces dernières années par les pouvoirs publics pour remédier à ces difficultés jusqu'à la promulgation le 5 mars 2007 de la loi instituant le droit au logement opposable (voir plus loin).
15. Le premier axe des efforts accomplis concerne l'offre de logements. Le Gouvernement a souhaité l'augmenter considérablement dans tous les segments du marché, en agissant sur l'accession (extension du prêt à taux zéro à l'ancien, développement de la location accession, de mécanismes permettant de dissocier l'achat du bâti de l'achat du terrain), le locatif privé (incitations fiscales à l'investissement locatif) et le locatif social grâce au plan de cohésion sociale élaboré en juin 2004. Ce plan de relance massive du locatif social est le premier à avoir pris en compte la capacité du parc privé à accueillir des ménages à revenus modestes et à avoir fait le lien avec les structures d'hébergement, la création de logements sociaux ayant notamment pour objet de désengorger les centres d'hébergement en permettant à leurs occupants d'accéder à un logement autonome dès lors qu'ils en sont psychologiquement et psychiquement capables. Ce plan sera détaillé plus loin.
16. En outre, cette offre de logements sociaux s'est diversifiée, en particulier pour mieux répondre aux besoins spécifiques de publics défavorisés. L'augmentation des PLAI devrait ainsi permettre d'augmenter, outre l'offre de logements ordinaires très sociaux, l'offre de logement collectif durable destinée à répondre, notamment avec les maisons relais et les résidences accueil, aux besoins d'une partie de la population sortant d'hébergements très précaires ou encore souffrant de handicap psychique.
17. Le deuxième axe est celui de l'accès au logement. Il convient tout d'abord de rappeler que 6 millions de ménages bénéficient aujourd'hui des aides au logement, qui figurent parmi les aides sociales les plus redistributives en contribuant à baisser le taux d'effort des ménages aux revenus les plus bas, répondant ainsi au point 3 de l'article 31 de la charte sociale. Le détail de ces mesures sera développé plus loin.
18. Les acteurs de terrain savent que, même lorsque l'offre est disponible, le logement des personnes les plus défavorisées ne va pas toujours de soi. Il y a souvent besoin d'un accompagnement social, voire médico-social, à destination des personnes pour lesquelles la situation de populations cumulant les difficultés résulte d'un processus dans lequel l'élément financier n'est presque jamais unique. Il est donc nécessaire de prévoir des dispositifs contraignants qui s'imposent aux différents acteurs afin que ces situations souvent lourdes et structurelles soient suffisamment prises en compte et traitées, le plus possible en amont. C'est l'objet des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées dont le rôle a été fortement renforcé par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement. Ce renforcement porte sur le champ d'application du plan, qui prévoit dorénavant explicitement des actions en matière d'habitat indigne et des actions relatives à la prévention des expulsions, ceci pour améliorer la coordination des

actions, des moyens et des acteurs, qui est dans ces domaines une clé essentielle pour la mobilisation des décideurs locaux. Il correspond également à une territorialisation des actions permettant de fixer des objectifs chiffrés à chaque action et de mettre en place les moyens d'une évaluation des résultats obtenus. D'ores et déjà, il apparaît que la décentralisation en 2004 de ces fonds, dont le champ d'intervention a été élargi aux fournitures d'eau, d'énergie et de services téléphoniques, n'a pas eu d'incidence négative sur le niveau de prise en charge des personnes défavorisées, les contributions des conseils généraux aux FSL ayant augmenté de 9,5% en 2005 et les dépenses du FSL ayant augmenté la même année de 20% par rapport à 2004.

19. Le troisième axe concerne le « droit au logement opposable » instauré par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 qui est venue compléter l'édifice de la politique publique concernée en cohérence avec les efforts du plan de cohésion sociale. Ce dispositif sera détaillé plus avant.
20. Le Gouvernement tient à souligner la cohérence des mesures prises et la volonté des pouvoirs publics de rendre effectif l'accès au logement aux ménages pauvres dans l'ensemble des parcs de logement en répondant à la question des impayés au regard des attentes des « petits bailleurs ». Ce dernier point constitue, en effet, un des principaux freins identifiés pour l'accès au logement. Le mécanisme mis en place par l'Etat en matière de garantie universelle des risques locatifs devrait combler une lacune à travers les garanties de paiement de loyers apportées aux propriétaires pour l'ensemble des locataires, y compris les plus modestes et quelle que soit la nature de leur contrat de travail (sous réserve d'un taux d'effort ne dépassant pas 50%). Ce dispositif, combiné aux autres, permettra d'augmenter l'offre de logements locatifs dans le parc privé accessible à des ménages modestes.
21. Le gouvernement a la volonté de poursuivre les efforts engagés, sans méconnaître leurs difficultés de réalisation et la nécessité de développer l'offre en luttant contre la ségrégation urbaine, en particulier par la poursuite de la politique de renouvellement urbain. Leur réussite reposera également sur les efforts menés dans d'autres domaines de l'action publique, dans la perspective prioritaire d'une reprise pérenne de l'emploi mais aussi d'une insertion plus dynamique encourageant le retour à l'activité des personnes bénéficiant actuellement du RMI. Enfin la mobilisation de tous les acteurs (services de l'Etat, élus, entreprises, bailleurs, locataires, associations et plus généralement, citoyens), reste, dans un domaine sensible de solidarité nationale, la condition première de réussite des politiques publiques engagées.

A. Sur l'allégation de mal-logement.

22. A titre liminaire, le Gouvernement remarque que la réclamation collective de la FEANTSA utilise les données de l'enquête nationale sur le logement (ENL) pour l'année 2001, qui constituent la dernière estimation des mauvaises conditions de logement. Les résultats de l'enquête 2006 seront disponibles à partir de juillet 2007 et permettront, le cas échéant, d'actualiser les chiffres communiqués.

23. Les notions d'«inconfort et de surpeuplement» sont les critères essentiels qui permettent de caractériser le mal logement des personnes et des familles qui disposent d'un logement ordinaire (en propriété, accession à la propriété, ou en location dans le parc social et le parc locatif privé). La norme retenue pour le logement confortable est la présence dans le logement d'un WC, d'une salle d'eau et d'un système de chauffage quel qu'il soit.
24. Sur un parc de 22 131 000 résidences principales en 1992, qui est passé à 24 525 000 en 2001, le nombre de logements inconfortables est passé sur cette période de 1 452 000 soit 6,8 % du parc, à 689 000 soit 2,8 % du parc. La population habitant ces logements est passée de 2 547 000 personnes à 1 150 000 personnes, soit 2% des personnes.
25. Sur le même parc de résidences principales entre 1992 et 2001, le nombre de logements en surpeuplement accentué est passé de 290 000 à 218 000 soit 0,9 % du parc. La population habitant ces logements est passée de 1 411 000 personnes à 1 037 000 personnes, soit 1,8 % de la population. Le surpeuplement accentué est défini selon les normes de l'INSEE par une différence de deux unités, entre la taille du ménage et le nombre de pièces dont il dispose.
26. Il y a donc une diminution importante du parc de logements inconfortables et une diminution très sensible du surpeuplement entre 1992 et 2001. Le Gouvernement est conscient de l'effort qui reste à accomplir.
27. Il convient de souligner que le parc de logements inconfortables est composé de 62 % de maisons individuelles surtout situées en zone rurale, et de 32 % d'appartements dans les centres-villes. Par ailleurs il est à 75 % composé de 1 ou 2 pièces.
28. Hormis ces données de base qui ne sont pas contestables, la réclamation utilise différentes statistiques de surpeuplement, notamment des chiffres (p.11, 22, 23, 31) qui sans être faux ne donnent pas une représentation exacte du mal logement. Dans le tableau de la page 11 reproduit du rapport annuel 2005 de la Fondation Abbé Pierre, les indicateurs désignant les personnes en situation de fragilité ne sont pas suffisamment précis, et ne correspondent pas toujours à une réalité de mal logement (ex les personnes en situation de précarité pour impayés de plus de 2 mois).

B. Sur l'allégation de la pénurie de logements, leur accroissement et les évolutions démographiques.

29. En réponse à l'allégation de la FEANTSA selon laquelle « la pénurie de logement s'accroît », le Gouvernement précise que le niveau annuel de la demande de logements est en voie de satisfaction en particulier grâce au niveau des mises en chantier des deux dernières années, qui se sont élevés à 410 000 logements en 2005 et à 430 000 en 2006 , ce qui est supérieur à cette demande.

C. Sur l'allégation de discriminations à l'accès.

30. Les observations de la FEANTSA concernant la discrimination à l'accès au logement social dont seraient victimes les immigrés devraient être relativisées par les données issues de l'enquête nationale sur le logement. S'il est exact que les demandes de logement de plus de trois ans et non satisfaites émanant des ménages immigrés représentent 18 % de leurs demandes totales contre 10 % des demandes pour les ménages français, ce phénomène est dû en grande partie aux demandes de grands logements dont la production demeure insuffisante. Les ménages immigrés occupent cependant une part importante des logements sociaux qui satisfont aux normes de confort. En effet, ces ménages, soit 2 328 000 ménages en 2002 (dont 906 000 nés à l'étranger et français par naturalisation, mariage ou option, et 1 422 000 étrangers nés à l'étranger) représentent 5,9 % des ménages. Ils sont sur représentés dans le parc locatif social puisqu'ils occupent environ 12 % de ce parc. Leur part dans ce parc est donc double de celle dans la population totale. Les grandes familles d'immigrés sont également sur représentées dans le parc locatif social. Ainsi plus de la moitié des ménages immigrés de 5 personnes et plus sont locataires dans le parc social contre 33 % pour l'ensemble des ménages de cette taille locataires du parc social. Par ailleurs, les ménages immigrés habitent majoritairement dans les grandes villes et les centres de communes, ce qui relativise les allégations de la FEANTSA concernant leur relégation.

D. Sur l'allégation de l'absence d'initiative légale, d'absence d'un dispositif social de traitement en amont dans le cas d'expulsions locatives.

31. L'action du Gouvernement est axée, depuis les dispositions de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, sur la mise en place d'une logique de prévention se substituant à une logique d'ordre public. La loi du 29 juillet 1998 a notamment instauré un délai obligatoire de trois mois s'imposant aux bailleurs publics entre la saisine obligatoire de la section départementale des aides publiques au logement (SDAPL) et la délivrance d'une assignation pour résiliation de bail, et un second délai de 2 mois s'imposant aux bailleurs publics et privés à respecter entre la délivrance de l'assignation et la date de l'audience (art. 114 et 115 de la loi). Les assignations sont transmises au préfet du département en vue de saisir les organismes dont relèvent les aides au logement (notamment la SDAPL, qui décide du maintien ou de la suspension de l'aide au logement), le fonds de solidarité pour le logement qui intervient pour des aides aux impayés de loyers. Il y a donc bien une véritable démarche de prévention en amont qui a été mise en place.
32. Cette même loi a prévu la signature, dans chaque département, d'une charte de prévention des expulsions locatives, toujours dans la même logique, destinée à mobiliser les partenaires de la prévention des expulsions (bailleurs, huissiers, administrations) pour des actions communes de prévention.

33. Il convient de relever que l'évolution récente des contentieux locatifs au cours des années récentes marque une augmentation des assignations et des résiliations de baux locatifs. Cette situation trouve son explication notamment dans la précarisation des conditions de vie pour un certain nombre de familles.

ANNEE	2001	2002	2003	2004	2005
Nombre d'assignations A	107 639	111 395	125 078	133 305.	130 728
Nombre de jugements d'expulsion B	81 080	84 130	94 743	103 285	100 550
B/A	75 %	75 %	75 %	77 %	77 %

Source : ministère de la Justice

34. Le tableau ci-dessus montre que le rapport B/A entre le nombre de jugements d'expulsion et le nombre d'assignations se situe actuellement autour de 75 % (l'augmentation récente étant due à un changement des modes de calcul). Ce rapport qui est relativement stable constitue un indicateur de l'écart relatif entre les assignations et les résiliations effectives de baux. Il permet, a contrario, de mesurer l'efficacité des démarches de prévention.
35. L'indicateur B/A est par ailleurs retenu dans le rapport annuel de performance du programme aide à l'accès au logement de la mission Ville et Logement pour la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF). L'objectif du programme est d'atteindre la valeur de 70 % en 2010 pour cet indicateur.
36. De plus, la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 (art. 98 de la loi) de programmation pour la cohésion sociale autorise la signature d'un protocole entre le bailleur et le ménage, permettant à ce dernier le maintien dans les lieux et le rétablissement de l'aide personnelle au logement, même après résiliation de bail, sous réserve du respect de ses engagements de paiement du loyer et d'apurement de sa dette locative. La signature de ces protocoles (10 000 signés depuis l'entrée en vigueur de la disposition) a permis le maintien dans les lieux de familles se trouvant dans l'impossibilité de payer leur loyer compte tenu de leurs difficultés.
37. Par ailleurs, un guide interministériel pour la prévention des expulsions a été élaboré et diffusé par circulaire en mai 2005. Ce guide, destiné principalement aux travailleurs sociaux, a pour objectif de mieux les informer sur les dispositifs existants et les articulations à mettre en œuvre dans le suivi individualisé des familles, ce qui devrait contribuer à l'élaboration de plans d'apurement des dettes locatives réalistes et, partant, à éviter les jugements d'expulsion.
38. Sur la base d'une évaluation de l'efficacité des diverses mesures mises en œuvre pour la prévention des expulsions locatives, la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (Art. 60) renforce l'ensemble du dispositif sur deux points importants :

- en intégrant la prévention des expulsions locatives dans le champ des actions du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

- en prévoyant la possibilité pour le comité responsable du PDALPD de créer dans le département une commission spécialisée de prévention des expulsions locatives, qui aura pour mission de réunir les représentants des diverses commissions et instances en charge du traitement financier et social des expulsions (financement des enquêtes sociales par le fonds de solidarité pour le logement, traitement du surendettement, maintien des aides personnelles au logement) et de coordonner par des avis l'action de ces diverses instances. Lorsque cette commission est créée, les compétences de la commission départementale des aides au logement (CDAPL) sont exercées par les organismes payeurs de l'aide personnalisée au logement. Le projet de décret fixant les modalités de fonctionnement et la composition de la commission est en cours d'examen par le Conseil d'Etat et devrait être publié prochainement. Une circulaire d'application complètera le dispositif afin, notamment, de relancer la mise en application des chartes de prévention des expulsions locatives.

39. En conclusion, l'existence de ces dispositifs, leur articulation et leur application à la question complexe, objet de la présente réclamation, vont à l'encontre de l'allégation de la requérante selon laquelle *« l'absence d'encadrement, voire l'encouragement, par les services de l'Etat de modes d'expulsion (...) constituent une entorse particulièrement grave à la mise en œuvre du droit au logement »*. A contrario, soutenir que les services de l'Etat encouragent les expulsions en « absence de procédure » et comme moyen de gestion des places d'hébergement revient à remettre en cause, de manière particulièrement grave, la mission de service public dévolue aux services de l'Etat en matière de logement. Le Gouvernement rejette énergiquement de telles allégations.

E. Sur le dispositif français d'accueil des demandeurs d'asile.

40. Le régime de prise en charge sociale des demandeurs d'asile bénéficie aux personnes qui ont déposé une demande d'asile auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) jusqu'à l'intervention d'une décision définitive sur cette demande d'asile (décision notifiée par l'OFPRA qui n'a pas été contestée dans le délai d'un mois et, en cas de recours, décision de la commission des recours des réfugiés).
41. Ce choix gouvernemental, réaffirmé à plusieurs reprises, repose sur le constat que les demandeurs d'asile se trouvent dans une situation transitoire dans l'attente de la prise de décision sur leur statut. En cas de refus, les demandeurs d'asile déboutés doivent, en principe, être reconduits à la frontière. Ce choix d'un traitement spécifique des demandeurs d'asile s'articule avec les efforts accomplis en vue de la réduction des délais d'instruction des demandes d'asile. S'il est exact que ces délais sont actuellement de 13 mois en moyenne, le Gouvernement précise qu'ils sont en voie de réduction et l'objectif, à terme, est de les réduire à 9 mois. Ainsi, pour 2007 et 2008, les délais moyens d'instruction devraient être respectivement de 13 puis 11 mois.
42. En conséquence, la réduction sensible des délais d'instruction depuis deux ans et la situation juridique particulière des demandeurs d'asile justifient la mise en place d'un dispositif spécifique de leur prise en charge sociale.

43. Ce dispositif repose à titre principal sur l'offre d'un hébergement accompagné en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et à titre subsidiaire sur le versement d'une allocation financière, l'allocation temporaire d'attente (ATA).
44. Les CADA sont des établissements sociaux et médico-sociaux financés par l'Etat au titre de l'aide sociale et gérés principalement par des partenaires associatifs. L'article L. 348-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF) précise clairement la mission de ces centres : l'accueil, l'hébergement ainsi que l'accompagnement social et administratif des demandeurs d'asile.
45. Ainsi, loin d'être un hébergement « de médiocre qualité » comme allégué par la FEANTSA, la prise en charge des demandeurs d'asile combine l'hébergement et l'accompagnement social et administratif. S'il est exact que la durée moyenne de séjour en CADA reste de 17 mois, cette moyenne implique qu'une part importante des intéressés est prise en charge pendant moins d'un an. Pour cette raison, le dispositif spécialisé est mieux adapté aux besoins des demandeurs d'asile que ne le serait une prise en charge de droit commun. En effet, l'accès au logement leur serait particulièrement difficile compte tenu, notamment, de la situation extrêmement tendue du marché immobilier dans la période actuelle. Il en est de même s'agissant de l'accès à l'emploi. Néanmoins, sur ce dernier point, les demandeurs d'asile peuvent solliciter une autorisation de travail lorsque la décision de l'OFPRA n'a pas été rendue dans le délai d'un an ou pendant l'instruction de leur recours par la CRR.
46. Cette offre de prise en charge en CADA a été sensiblement renforcée au cours de ces dernières années conformément aux orientations fixées par le plan de cohésion sociale associé à la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 ce qui représente un effort considérable. L'objectif final de 20 500 places de CADA fin 2007 sera atteint (les capacités d'accueil actuelles dépassent déjà 19500 places) alors qu'en 2003 ce nombre dépassait à peine les 10 000. Ce chiffre doit être rapproché du nombre de demandeurs d'asile accueillis par la France en 2006 qui est de 30 748 (et non plus de 50 000 personnes ayant demandé l'asile à la France en 2003). Le parc reste certes insuffisant pour accueillir la totalité des demandeurs d'asile mais il permet de prendre en charge une bonne partie des personnes en cours de procédure et 11 800 des nouveaux arrivants en 2006.
47. Ceux qui ne peuvent être admis en CADA peuvent être pris en charge dans le dispositif d'hébergement d'urgence spécialisé (réservé aux demandeurs d'asile). Ils peuvent également être accueillis dans le dispositif d'accueil « généraliste » (centres d'hébergement d'urgence, CHU, CHRS) également financé au titre de l'aide sociale de l'Etat, dont la vocation est d'accueillir toute personne en situation de détresse économique (articles L. 345-1 et L. 345-2 du CASF).
48. Ainsi, ce dispositif est conforme aux engagements internationaux de la France au regard de la charte sociale européenne et de la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres. Il permet non seulement la prise en charge de leur hébergement mais aussi leur accompagnement tout au long de la procédure. De même que le fait pour les demandeurs d'asile de ne pas bénéficier des dispositions de la loi DALO, compte tenu de leur situation transitoire et donc particulière, est sans préjudice du dispositif dont ils bénéficient et qui est adapté à leurs situations.

49. L'argumentation de la FEANTSA sur le mécanisme de prise en charge des demandeurs d'asile n'est donc pas pertinente et doit être rejetée.
50. C'est également à tort que la fédération requérante critique d'une façon générale l'obligation faite aux personnes hébergées de quitter les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) lorsque les conditions de prise en charge ne sont plus réunies, au détriment, selon elle, du respect du droit au logement des personnes hébergées.
51. Le dispositif français d'accueil des demandeurs d'asile vise à proposer un hébergement accompagné en CADA à tout demandeurs d'asile admis au séjour, à titre temporaire, pendant la durée d'instruction de leur demande d'asile.
52. Comme indiqué précédemment, la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres prévoit l'adoption de mesures relatives aux conditions d'accueil des demandeurs d'asile, tant que ceux-ci sont autorisés à demeurer sur le territoire d'un Etat membre en qualité de demandeurs d'asile.
53. Dans ce cadre, l'article L. 348-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF) dispose que les CADA hébergent et accompagnent sur les plans social et administratif les demandeurs d'asile dont la procédure d'asile est en cours d'instruction devant l'OFPRA ou la CRR.
54. L'objectif du Gouvernement est d'offrir cette prise en charge au plus grand nombre possible de demandeurs d'asile. Ce dispositif d'accueil contient ainsi plusieurs mesures tendant à les inciter à solliciter leur admission en CADA. Cet objectif ne pourra être atteint qu'à la condition que le taux de rotation des places de CADA soit maintenu à un niveau élevé et donc que les personnes n'ayant plus vocation à bénéficier de cet hébergement accompagné quittent ces centres.
55. Cela justifie que l'Etat effectue un contrôle sur l'occupation des CADA sous cet angle et c'est à tort que la FEANTSA critique les modalités de ce contrôle et les sanctions financières pouvant être infligées aux associations gestionnaires de CADA en cas de non-respect des dispositions législatives relatives à la mission des CADA et aux publics pouvant être accueillis.
56. A leur sortie de CADA, les intéressés se trouvent placés dans des situations juridiques variables, qui ont naturellement une incidence sur les modalités de leur sortie :
 - Les personnes ayant obtenu **le statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire**, ont vocation à être intégrées dans la société française et donc à accéder au logement de droit commun ;
 - Les personnes dont la demande d'asile a été rejetée mais qui bénéficient d'une mesure de **régularisation de leur séjour à un autre titre** ont également vocation à accéder au logement de droit commun ;
 - Enfin, existe le cas des personnes qui ont vu leur **demande d'asile rejetée de façon définitive** et se maintiennent sur le territoire français bien qu'elles n'aient pas obtenu de titre de séjour à un autre titre. Ces personnes ne peuvent juridiquement accéder au logement de droit commun. Néanmoins,

elles peuvent solliciter l'aide de l'Etat pour retourner dans leur pays d'origine ou à être prises en charge par les services sociaux, si elles le souhaitent, lorsqu'elles se trouvent en situation de détresse.

57. En toute hypothèse, l'accès au logement ou à l'hébergement des personnes sortant de CADA est assuré dans des conditions conformes aux stipulations précitées de la charte sociale européenne.
58. Ainsi, la fin de l'hébergement en CADA n'exclut pas d'autres formes de prise en charge des personnes à leur sortie du centre.
59. Tout d'abord, la législation et la réglementation relatives aux CADA prévoient une période de transition d'une durée variable pendant laquelle la sortie est préparée conjointement par le gestionnaire du centre et la personne s'appêtant à le quitter.
60. A l'issue de cette période exceptionnelle de maintien en CADA, les réfugiés, bénéficiaires de la protection subsidiaire ou personnes régularisées à un autre titre peuvent accéder à un logement de droit commun ; à cette fin, elles sont le plus souvent prises en compte dans le cadre des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées au titre des publics prioritaires pour l'accès au logement social.
61. S'agissant plus spécifiquement des **réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire**, un certain nombre d'actions spécifiques destinées à faciliter leur accès au logement sont financées par l'Etat, avec l'appui du Fonds européen pour les réfugiés. Il s'agit de logements relais, de mise à disposition de logements en sous-location par des associations, d'aide à la recherche de logement et d'accompagnement social.
62. Les réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire rencontrant des difficultés particulières d'insertion, notamment les non-francophones ou les victimes de torture, peuvent être admis dans des centres provisoires d'hébergement. Lorsque le marché immobilier, particulièrement tendu, ne permet pas la présentation rapide aux intéressés d'une offre de logement ou d'hébergement, ces personnes peuvent encore être prises en charge dans le dispositif généraliste d'accueil, d'hébergement et d'insertion accessible à toute personne, française ou étrangère, en situation de détresse.
63. Les personnes dont la demande d'asile a fait l'objet d'un **rejet définitif** ont la possibilité de demander une aide à l'Etat pour faciliter leur retour dans leur pays d'origine. Si ces personnes se maintiennent irrégulièrement sur le territoire français, elles peuvent être prises en charge dans le dispositif d'accueil généraliste, décrit au paragraphe ci-dessus. Ce dispositif de prise en charge est accessible à toute personne nécessitant une mise à l'abri, quelle que soit sa situation au regard du séjour.
64. Les personnes en situation régulière au regard du séjour à leur sortie de CADA bénéficient, conformément à l'article 19 de la Charte sociale européenne, d'un traitement équivalent à celui des nationaux du point de vue de leur accès au logement. De plus, celles qui ont obtenu la protection internationale de la France, réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire, bénéficient d'actions

spécifiques et d'une prise en charge prioritaire en vue de leur permettre d'accéder à un logement autonome, en dépit de leurs revenus souvent faibles. Malgré leur situation irrégulière au regard du séjour, les déboutés se voient également proposer des solutions et peuvent faire l'objet d'une prise en charge de leur hébergement.

65. Toutes les dispositions sont donc prises par la France, conformément à l'article 31 de la Charte, tant pour favoriser, l'accès au logement des personnes ayant vocation à demeurer sur son territoire que pour éviter que celles-ci ou les personnes déboutées de leur demande d'asile se trouvent sans abri en quittant le CADA.
66. Néanmoins l'impératif de mise à l'abri des personnes en difficulté doit être concilié avec une autre priorité : celle relative à la prise en charge des demandeurs d'asile dans des centres qui répondent spécifiquement aux besoins des personnes dont la demande d'asile est en cours d'examen, et qui leur sont donc réservés.
67. L'argumentation de la FEANTSA sur ce point n'est donc pas pertinente et doit être rejetée.
68. De l'avis du Gouvernement, c'est à tort que la fédération requérante critique les conditions de mise en œuvre des décisions de sortie des CADA les qualifiant tantôt de ne pas respecter le principe du procès équitable, tantôt de constituer un traitement inhumain et dégradant.
69. Le Gouvernement considère que cet argument doit être rejeté car il ne rentre ni dans le champ du procès équitable, qui est circonscrit aux procédures juridictionnelles, ni aux critères de traitement inhumain ou dégradant tels que défini par les textes et la jurisprudence pertinents.
70. Est également mal fondée l'allégation selon laquelle les décisions de sortie des CADA sont en contradiction avec l'article 1184 du code civil selon lequel la résolution des contrats synallagmatiques doit être demandée en justice.
71. En effet, la relation juridique entre les personnes hébergées et le CADA sont régies par des dispositions législatives et réglementaires spéciales, dérogoires aux règles générales du code civil applicables à la résolution des contrats. Ainsi, en application des dispositions des articles L. 348-2 et R. 348-3 du CASF, le gestionnaire du CADA est compétent pour prendre les décisions de sortie des CADA, pour notifier aux intéressés la fin de leur prise en charge et pour mettre en œuvre la décision de sortie du centre lorsque les personnes hébergées ne remplissent plus les conditions juridiques ayant initialement permis leur admission.
72. Les conditions de prise en charge de l'hébergement et en particulier son caractère temporaire et strictement aligné sur la durée d'instruction de la demande d'asile sont du reste précisées aux personnes hébergées dès leur entrée dans le centre et sont inscrites dans le contrat de séjour signé par le bénéficiaire.
73. C'est également à tort que la FEANTSA, invoque à l'appui de sa réclamation, des décisions condamnant pour voie de fait certaines associations qui ont dans le passé procédé à des expulsions sans procédure judiciaire.
74. En effet, ces décisions de justice ont été rendues sur le fondement du régime juridique en vigueur avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration. Sous l'empire des anciens textes, les

CADA étaient des centres d'hébergement et de réinsertion sociale qui assuraient une mission spécialisée au profit des demandeurs d'asile. Ni le contenu ni la durée de cette mission n'étaient précisés dans les textes. Pour cette raison, les demandeurs d'asile dont la demande avait été examinée pouvaient certes être qualifiés d'occupants sans titre (sans contrat de location) mais ils n'étaient pas sans droit puisque aucun texte ne précisait alors que la mission des CADA prenait fin avec l'achèvement de leur procédure de demande d'asile. En conséquence, le juge, saisi par les intéressés, a pu estimer que ceux-ci disposaient d'un droit à l'hébergement en vertu des articles L. 345-1 et L. 345-2 précités dès lors qu'ils se trouvaient en situation de détresse. Or ce droit à l'hébergement pouvait autoriser leur maintien dans le centre dès lors que les CADA étaient juridiquement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale et n'avaient pas, selon les textes, de mission spécifique réservée à un public particulier.

75. La situation actuelle est différente dès lors que les nouveaux textes confèrent aux CADA un statut spécifique. Il apparaît donc au contraire que, si les demandeurs d'asile dont la procédure d'asile est achevée conservent le droit à une prise en charge sociale de leur hébergement au titre de la mise à l'abri des personnes en situation de détresse, ils n'ont plus de droit au maintien dans ces centres au delà des périodes transitoires définies à l'article R. 348-3 du CASF (cf point II ci-dessus). Comme précisé précédemment, leur situation n'est pas plus précaire pour autant.

F. Sur l'allégation d'expulsions d'occupants sans droit ni titre : l'allégation de « criminalisation des gens du voyage ».

76. L'affirmation de la FEANTSA selon laquelle la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure contrevient gravement à la possibilité d'un habitat digne et sécurisé pour les gens du voyage semble réduire la portée de la politique menée par le Gouvernement en faveur de l'accueil et de l'habitat des gens du voyage.
77. Le gouvernement mène une politique volontariste d'accueil qui tient compte des besoins et du mode de vie des gens du voyage. La loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 impose l'élaboration d'un schéma départemental d'accueil qui fixe le nombre d'aires à créer, leur capacité et les communes d'implantation. Le législateur a défini une obligation légale qui pèse sur les communes ou sur les EPCI compétents pour l'accueil des gens du voyage. En outre, les besoins en terrains familiaux pour les sédentaires figurent en annexe du schéma.
78. En contrepartie, la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure a créé une nouvelle infraction pénale (article 322-4-1 du code pénal) qui sanctionne l'installation des gens du voyage, sans autorisation, sur un terrain appartenant à autrui. L'infraction est caractérisée lorsque l'installation a lieu sur un terrain appartenant à un propriétaire privé ou à une collectivité territoriale non inscrite au schéma départemental d'accueil des gens du voyage. **S'agissant, en revanche, des terrains appartenant aux communes qui ont des obligations au regard du**

schéma départemental, l'application de cette disposition pénale est subordonnée au respect, par ces communes, de leurs obligations.

79. Les mesures d'évacuation forcée ou l'incrimination pénale ne sont donc pas applicables par les communes qui n'ont pas réalisé les aires d'accueil inscrites à leur charge dans le schéma départemental. A cet égard, la loi pour la sécurité intérieure vise à inciter les communes à réaliser les aires prévues dans les schémas départementaux pour bénéficier de ces mesures de coercition.
80. La mise en application de l'infraction prévue par l'article 322-4-1 au code pénal permet de relever que la police nationale a constaté 2299 installations sans titre de gens du voyage sur le terrain d'autrui entre avril 2003 et avril 2006. La gendarmerie nationale, pour sa part, a comptabilisé 220 procédures judiciaires d'infractions en 2004, 274 en 2005 et 294 en 2006 soit, sur la même période que la PN, 788 faits constatés.
81. En tout état de cause, le préfet apprécie l'opportunité d'accorder ou non le concours de la force publique pour l'exécution des décisions des juridictions prises sur le fondement de ces dispositions. De même que le préfet peut légalement refuser d'accorder le concours de la force publique pour l'exécution d'une décision de justice s'il apparaît, du fait de circonstances locales ou particulières, que cette intervention risque de créer des troubles à l'ordre public supérieurs à ceux qui résultent de la non-exécution de cette décision de justice. Au-delà des nécessités du maintien de l'ordre public, des considérations sociales ou humanitaires peuvent également fonder une décision de l'autorité administrative de différer le recours à la force publique.
82. Tous les schémas départementaux ont été approuvés et sont actuellement mis en œuvre. Les besoins en accueil pour les itinérants sont de 41 800 places pour une population de gens du voyage estimée entre 300 000 et 500 000 personnes. Les délais de réalisation ayant été prorogés de 2 ans par la loi du 5 juillet 2000, tous les besoins ne sont pas encore couverts mais les réalisations progressent de manière constante depuis 2003 et surtout en 2005 et 2006. En 2006, plus de 42 M€ ont été engagés pour la réalisation d'aires permanentes d'accueil et le total des places financées a été de 4 540. En 2007, l'Etat a inscrit 40 M€ pour financer les nombreux projets de création ou de réhabilitation des aires d'accueil.
83. Pour les gens du voyage qui souhaitent se sédentariser, des actions particulières sont prévues. Les communes ou EPCI peuvent créer, avec l'aide de l'Etat, des terrains familiaux locatifs. Le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) doit prendre en compte les besoins en logement des familles sédentaires au même titre que ceux des familles défavorisées.
84. En conséquence, l'allégation de « criminalisation des gens du voyage » est à rejeter car non fondée.

G. Sur l'allégation des expulsions « passives ».

85. Le Gouvernement, en s'interrogeant sur la notion même d'expulsion « passive » qu'il ne sait définir et qu'il ne peut retenir, considère que la question est présentée sous un angle très limité et spécieux qui ne rend pas compte de la problématique.
86. Compte tenu des évolutions législatives, réglementaires et institutionnelles depuis quelques années, la réclamation, fondée sur des informations ou données datant de 2004-2005 (ou même antérieures), n'est plus d'actualité sur certains aspects : loi DALO de mars 2007, création dans ce cadre de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des migrants âgés dans leur pays d'origine, HALDE, décisions du Comité interministériel à l'intégration d'avril 2006, renforcement de la politique de lutte contre l'habitat indigne, mise en œuvre et prolongation du plan de traitement des FTM.

1) Les foyers de travailleurs migrants (FTM) et leur plan de traitement

87. Les statistiques nationales sont disponibles, contrairement aux allégations de la requérante.
88. Au milieu des années 90, soit avant la mise en œuvre du plan de traitement des FTM, environ 140 000 places (pour 130 000 résidents en raison de la vacance, forte dans certaines régions) existaient dans 650 à 700 FTM. Nombre d'entre elles (chambres de petite voire très petite dimension, chambres à lits multiples voire dortoirs) étaient « hors normes logement » (et le sont encore lorsque l'établissement n'a pas encore été traité).
89. Depuis 1997-1998, un plan de traitement des FTM a été lancé par l'Etat, en prenant appui sur des prêts spécifiques du « 1 % Logement » (convention Etat-UESI du 14 mai 1997). A l'issue du traitement, le FTM devient une **résidence sociale (RS)**, outil de droit commun destiné à favoriser l'accès au logement et les parcours résidentiels. Le traitement consiste à la fois à transformer, souvent profondément (cf. chiffres infra) le bâti, à intégrer la RS dans la ville et à apporter des réponses de droit commun aux besoins des résidents.
90. De 1997 à fin 2006, le **traitement de 170 FTM** a été validé permettant ainsi la **production de 190 RS**, en nombre plus élevé que les FTM en raison des sites de desserrement qui ont pu être produits. Ce programme a représenté **620 millions €** consistant pour l'essentiel en travaux, mais également en achat de mobilier, financement des surcoûts de gestion - notamment la vacance et les hébergements provisoires pendant les travaux -, financement de nombreuses maîtrises d'œuvre urbaines et sociales (MOUS).
91. **L'Etat a apporté, en moyenne, 28 % de subventions** : aides à la pierre, sans compter celles apportées par l'ANRU, mais aussi subventions de l'ACSE (ex-Fasild). Cet effort, s'il est nécessaire, est d'un niveau exceptionnel comparé au niveau de subvention usuellement apporté pour la production des autres segments de logements sociaux.

92. Il convient de préciser qu'il s'agit de logements sociaux, donc de logement et non pas d'hébergement, d'autant que, depuis plusieurs années, plusieurs textes ont contribué à clarifier et améliorer le statut « logement » des résidents : loi SRU (2000), loi ENL (2006). Par ailleurs, les réflexions en cours sur l'encadrement des règlements intérieurs et contrats d'occupation vont dans le même sens.
93. Concernant les réalisations, plus de la moitié du programme prévu, soit 320 FTM à traiter, a été fait. On peut certes estimer que cela est insuffisant mais on ne peut objectivement contester le fait que ces travaux ont entraîné une nette amélioration des conditions de logement et de vie des résidents. Compte tenu de l'évolution des exigences, et des dix années écoulées depuis 1997, on estime qu'environ 200 FTM auraient encore besoin d'importants travaux de traitement. Il convient de préciser que, dorénavant, ne sont plus validés que les dossiers comportant la production de logements individuels de 12 à 25 m² et autonomes dans la très grande majorité des cas.
94. En vue de poursuivre l'effort entrepris jusque là, le plan de traitement a été reconduit pour la période 2007 à 2013, par convention signée le 20 décembre 2006 entre l'Etat et l'UESL.

2) Sur l'allégation d'« expulsions passives » ou « expulsion de fait ».

95. La résidence sociale a certes pour fonction d'être une 1^{ère} étape dans un parcours résidentiel, mais tous les textes sur ce sujet, ainsi que la pratique lors du traitement de FTM, indiquent que **ce principe de « solution temporaire de logement » ne s'applique pas aux résidents des FTM lorsque le FTM devient RS** : ces résidents, immigrés âgés dans la plupart des cas, peuvent, s'ils le souhaitent, demeurer durablement dans la RS issue du FTM. Leur relogement, dans la RS pour l'essentiel, est prioritaire par rapport à d'autres objectifs donnés à l'opération de traitement (par ex. l'objectif d'ouverture de la RS à de nouveaux publics).
96. Il est utile toutefois de rappeler que le déroulement de tels travaux peut également être l'occasion pour certains résidents, en fonction de leurs souhaits, de déménager en France, d'accéder dans la même ville à une autre modalité de logement, logement social notamment, ou de concrétiser un projet de retour à leur pays.
97. Une forte proportion des migrants présents dans les FTM ou RS qui en sont issues sont en effet âgés et retraités. Parmi eux, beaucoup pratiquent, tant qu'ils le peuvent physiquement et financièrement, des aller retour vers leur pays d'origine, ce qui les amène souvent à être longtemps absents de leur logement en FTM. Cela pose d'ailleurs des problèmes au regard de certains volets de la réglementation françaises (cf. infra).
98. Les articles 58 et 59 de la loi DALO de mars 2007 apportent une réponse à ces dernières situations en créant une « **aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine** » (ARFS). Sa mise en œuvre devrait notablement améliorer les possibilités de choix, à effectuer par les résidents âgés des FTM ou RS, sur les modalités de vie entre deux pays, pendant leur retraite.

99. Les autorités publiques veillent particulièrement au relogement prioritaire, dans la RS, des résidents de l'ex-FTM lors de la préparation du traitement d'un FTM, notamment par **la mise en place de MOUS** qui ont pour fonction de faire un diagnostic social des résidents et de recenser et analyser leurs besoins et demandes, mais aussi de les préparer au traitement du FTM et de les accompagner pendant la phase délicate des travaux et, après la livraison de la RS, de les aider à entrer dans les nouveaux locaux. La très grande majorité des opérations de traitement s'accompagne de telles MOUS.
100. Il est bien entendu possible que telle ou telle situation individuelle ait pu poser problème, mais ceci ne saurait autoriser à présenter de telles situations exceptionnelles comme étant la généralité.

3) Sur l'allégation des pertes de capacité liées au traitement de FTM.

101. Sur le plan national le traitement de FTM a, depuis 1998, correspondu à une baisse de capacité de **15 à 17 %**, mais ces données méritent d'être clarifiées.
102. En effet, dans bien des endroits, particulièrement hors de la région Ile-de-France, donc y compris dans l'agglomération lyonnaise citée par la requérante, cette baisse a correspondu à la suppression de la vacance existante, notamment liée à l'arrêt d'une demande, par des travailleurs immigrés, de logement dans ces FTM et à son non-remplacement par une demande émanant d'autres publics, soit parce que cette nouvelle demande n'existe pas, soit parce qu'un bâti « hors normes » ne trouve pas preneur. De l'avis du Gouvernement, les chiffres cités sur l'agglomération lyonnaise confondent la capacité existante et le taux d'occupation, c'est-à-dire le nombre de résidents.
103. En revanche, particulièrement dans certaines grandes agglomérations et en Ile-de-France, la baisse de capacité est pour l'essentiel obtenue par la fermeture des entrées de nouveaux résidents pendant toute la période des travaux ou antérieure à ces travaux, et secondairement par l'accès à d'autres modalités de logement, notamment en parc HLM.
104. Certains mécanismes techniques des RS aboutiraient aussi, d'après la requérante, à une « expulsion passive », à travers notamment les modalités d'éligibilité et de calcul de l'APL. Le Gouvernement ne partage pas ce point de vue pour les raisons suivantes :
105. « L'APL logement-foyer » est un mécanisme « solvabilisant » pour les bas revenus, ce qui correspond à ceux de la plupart des migrants résidents des FTM ou RS qui en sont issues. Elle contribue fortement à abaisser le « reste à charge » des résidents de ces établissements, et pas uniquement de ceux qui sont allocataires du RMI, de l'ASS ou de l'ASPA (cas fréquent parmi les publics immigrés concernés).
106. Deux facteurs supplémentaires améliorent fortement cette « solvabilisation » pour les migrants résidents en RS :

- « L'abattement double résidence » dont bénéficient les personnes ayant déjà une charge logement, ce qui est le cas de la plupart des migrants ayant une telle charge dans leur pays d'origine même s'ils sont depuis longtemps en France ;
 - L'inclusion des charges de fluides dans la base à partir de laquelle est calculée l'APL en RS (à la différence de l'APL en FTM). Ceci a pour conséquence que, dans certains cas, le reste à charge d'un migrant âgé stagne lors du passage de FTM en RS, alors que la superficie et la qualité du logement sont nettement améliorées.
107. Par ailleurs, dans bien des cas le reste à charge augmente en passant de FTM en RS, car le logement est profondément transformé, passant souvent de 7,5 voire 5 m2 en bâti dégradé à 15-20 m2 en neuf. Cependant, il augmente nettement moins que les redevances. La hausse est néanmoins forte pour les résidents non éligibles à l'APL compte tenu de leurs revenus.
108. De même est-il normal que la règle générale de 8 mois de présence dans le logement (résidence principale) s'applique aussi aux résidents des FTM ou RS. Ceci pose le problème des difficultés d'articulation entre une règle générale et la pratique des « navettes ». La solution consiste bien davantage dans la logique décrite supra (ARFS) que dans le versement de 12 mois d'APL pour un logement qui n'est occupé que quelques mois par an, alors que nombre de demandeurs de logements seraient preneurs de tels logements (en RS) neufs ou réhabilités.
109. Le Gouvernement relève, en matière d'aide à la personne, que la requérante regrette (p. 110) le mécanisme de l'ATL versée par l'ACSE.
110. Ce mécanisme, que le plan de traitement est amené à faire disparaître, traite les immigrés en fonction du fait qu'ils se trouvent dans des logements spécifiques, qui sont parfois de mauvaise qualité (les « logements » ou lits concernés ne respectent pas les normes d'éligibilité à l'APL ou à l'ALS). Il paraît normal, dans une logique d'intégration, que les résidents des RS issues de FTM soient traités selon les règles de droit commun pour l'aide à la personne : en fonction du seul niveau de revenu.
111. Le bilan de la pratique de FTM, au regard de l'objectif d'intégration des populations immigrées qui y ont vécu, encourage à la prise en charge des ces personnes par le dispositif de droit commun, l'objectif étant une meilleure intégration au moyen notamment de la mixité sociale.

H. Sur l'allégation selon laquelle une hausse du coût de l'habitat et l'augmentation des loyers sont calquées sur l'augmentation de l'indice du coût de la construction .

112. La progression des loyers ne varie plus en fonction de l'indice du coût de la construction (ICC). Ce dernier a été remplacé en 2006 par l'indice de révision des loyers, qui dépend en partie de l'indice des prix à la consommation ce nouvel indice ayant progressé en 2006 de 2,8 % au lieu de 5 % pour l'indice des prix à la construction. Cette mesure a été complétée par la signature avec l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) le 20 décembre 2006 d'un accord de modération des loyers, dont la hausse sera limitée à 1,8 % en 2007. Par ailleurs, les aides au logement ont été revalorisées de 2,8 % au 1er janvier 2007, et 117 000 nouveaux ménages en bénéficient en raison de l'abaissement du seuil de non versement des aides de 24 euros à 15 euros.

I. SUR L'ALLEGATION SELON LAQUELLE LA PRODUCTION ANNUELLE DE LOGEMENTS SOCIAUX DECROIT EN VOLUME.

113. Le Gouvernement poursuit la réalisation des objectifs du plan de cohésion sociale lancé en juin 2004, qui portent sur la production de 500 000 logements locatifs sociaux de 2005 à 2009, et la production de 200 000 logements à loyers maîtrisés avec le concours des aides financières de l'Agence nationale de l'habitat. La construction neuve enregistre depuis trois ans une forte croissance annuelle des mises en chantier, supérieure à 10 % en 2004 et 2005. Les mises en chantier ont été de 410 000 logements en 2005 et de 430 000 pour l'année 2006. La production de logements sociaux (PLUS PLAI PLS hors logements ANRU) enregistre une progression importante avec 80 000 logements en 2005 et 96 200 en 2006, se décomposant en 7 900 logements PLA I, 51 200 logements PLUS et 37 100 logements PLS. En outre 6 600 logements sociaux ont été financés en 2006 par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, ce qui porte à 102 800 le total des logements locatifs sociaux financés en 2006. Cet effort est poursuivi en 2007 avec un objectif fixé à 136 000 logements. Concernant la satisfaction des besoins des personnes et familles les plus modestes, à laquelle le gouvernement attache une grande importance, l'offre de logements très sociaux se compose des logements PLA I, de 30 % des logements PLUS produits qui doivent être attribués à des locataires respectant les conditions d'accès à un logement très social PLA I, et des logements très sociaux produits en 2006 avec l'aide de l'ANAH, soit un total de 25 300 logements très sociaux, représentant 18,7 % des 134 800 logements locatifs sociaux publics et privés produits en 2006. La part des logements très sociaux est donc importante.

J. Sur l'allégation d'absence de droit au logement opposable.

114. La requête de la FEANTSA est principalement fondée sur la prétention selon laquelle l'absence de droit opposable au logement constituerait une violation de l'article 31 de la charte européenne sociale révisée (cf. page 81 de la requête).

115. En effet dans sa "jurisprudence", le Comité européen des droits sociaux interprète l'article 31 de la Charte sur l'exercice d'un droit effectif au logement, en ce sens que « il incombe aux États de prendre les mesures appropriées pour qu'existe un recours juridique en cas de délai d'attribution excessif (Digest de jurisprudence du CEDS », Conseil de l'Europe, mars 2005). Le droit français répond à cette exigence depuis la loi du 29 juillet 1998 qui a institué les commissions de médiations, chargées justement de recevoir ce type de recours.
116. Cependant, la loi du 5 mars 2007 instituant un droit au logement opposable change fondamentalement le paysage juridique, en faisant du droit au logement un droit garanti par l'Etat, dont la méconnaissance pourra être sanctionnée par la mise en œuvre de recours notamment juridictionnels.
117. De l'avis du Gouvernement, cette loi contribue à donner une effectivité, notamment, à l'article 31 de la Charte sociale.

1) La loi « DALO » - Contenu et procédures

118. La loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale constitue une évolution considérable de la politique du logement.
119. Le droit au logement est consacré dans le droit positif français en tant que « droit fondamental » par la loi du 6 juillet 1989 sur les rapports locatifs, et en tant que « devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation » (loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement).
120. La loi du 5 mars 2007 franchit une nouvelle étape, en faisant du droit au logement une obligation au profit de certaines catégories de personnes en difficulté. Elle offre à ces personnes la possibilité de se tourner vers une autorité politique responsable de la mise en œuvre du droit au logement, désignée par la loi, grâce à un recours amiable. L'échec de cette démarche ouvre droit à un recours juridictionnel.
121. Le droit à un logement décent et indépendant est garanti par l'Etat à toute personne résidant régulièrement sur le territoire national, dans des conditions de permanence qui seront définies par un décret en Conseil d'Etat, qui n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir.
122. Ce droit s'exerce au travers d'un recours amiable, devant la commission de médiation, qui peut ensuite saisir le préfet, puis d'un recours contentieux, devant le juge administratif.

2) Le recours amiable devant la commission de médiation

123. Ce recours, exercé devant la commission de médiation, peut avoir deux objets : une demande de logement ou une demande d'hébergement.
124. Ce recours peut être exercé par les demandeurs d'un logement locatif social, répondant aux conditions réglementaires d'accès au logement social (résidence

régulière et permanente sur le territoire, respect des plafonds de ressource) dans deux cas distincts.

125. D'une part lorsque le demandeur n'a reçu aucune offre dans un délai dit « anormalement long » fixé dans chaque département par arrêté du préfet.
126. D'autre part, la commission peut être saisie sans condition de délai lorsque le demandeur appartient à l'une des catégories de personnes particulièrement prioritaires définies par la loi. Ces catégories sont constituées des personnes :
 - dépourvues de logement ;
 - menacées d'expulsion sans relogement ;
 - hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition ;
 - logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux ;
 - logées dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, si elles ont à leur charge au moins un enfant mineur, ou si elles présentent un handicap ou ont à leur charge une personne présentant un handicap.
127. En fondant sa décision sur les éléments produits par le demandeur, par les différentes instances (bailleurs, associations, services sociaux...) qui ont déjà eu à connaître de la demande et sur ceux résultant de l'instruction préalable du recours amiable, la commission désigne les demandeurs qu'elle reconnaît comme prioritaires et auxquels un logement doit être attribué en urgence. Cette décision est notifiée au préfet et au requérant.
128. Si cette solution paraît plus adaptée à la situation du demandeur, la commission peut aussi proposer un accueil dans une structure d'hébergement.
129. Les décisions de rejet rendues par la commission sont susceptibles de recours devant le juge administratif.

3) Le recours tendant à l'accueil dans une structure d'hébergement

130. Ce deuxième type de recours amiable est une des principales innovations de la loi du 5 mars 2007. Il est ouvert, sans condition de délai, à toute personne qui, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement, un établissement ou un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale, n'a reçu aucune proposition adaptée.
131. La commission transmet au préfet la liste des personnes pour lesquelles un accueil dans l'une de ces structures doit être prévu.

4) Le rôle du préfet saisi par la commission de médiation

132. Lorsqu'il est saisi par la commission du cas de personnes jugées prioritaires soit pour l'attribution d'un logement, soit pour l'accueil dans une structure d'hébergement, le préfet a l'obligation d'agir.
133. Pour les demandeurs de logement, il désigne la personne à un bailleur social disposant de logements correspondant à la demande et fixe un délai pour l'attribution d'un logement. Cette attribution s'impute sur le contingent préfectoral. Si le bailleur y fait obstacle, le préfet dispose d'un véritable pouvoir d'injonction, qui peut lui permettre d'aller jusqu'à prononcer directement l'attribution. Outre un logement social, le préfet peut également s'acquitter de son obligation en proposant certains types de logement privés conventionnés.
134. S'agissant enfin des demandeurs d'hébergement jugés prioritaires par la commission de médiation, le préfet doit leur proposer une place dans la structure idoine.

5) Le recours contentieux devant le tribunal administratif

135. Alors que le recours amiable existait déjà en partie sous l'empire de la législation antérieure, le recours contentieux constitue bien la véritable innovation de la loi instituant le droit au logement opposable.
136. Ce recours devant le juge administratif voit son entrée en vigueur différée, et sera ouvert en deux temps.
137. A partir du 1er décembre 2008, pour les personnes qui peuvent saisir la commission de médiation sans condition de délai (demandeurs d'accueil en structures d'hébergement et demandeurs de logements appartenant aux différentes catégories mentionnées par la loi) et qui ont été reconnues prioritaires par la commission, lorsque aucune proposition adaptée à leurs besoins et capacités ne leur a été faite, dans un délai suivant la décision de la commission qui sera déterminé par décret simple.
138. A compter du 1er janvier 2012 pour les demandeurs de logements dont la demande a dépassé le délai « anormalement long » et qui ont été déclarés prioritaires par la commission.
139. Un juge unique statue sur la demande dans un délai de deux mois. S'il constate qu'aucune offre adaptée n'a été proposée, il ordonne le logement du requérant par l'Etat et peut assortir son injonction d'une astreinte, dont le produit est versé aux fonds d'aménagement urbain régionaux, qui sont alimentés par les pénalités versées par les communes ne respectant pas leur quota de logements sociaux.

K. Sur l'allégation selon laquelle le budget serait faible et ventilé de manière incohérente.

140. Le budget de l'Etat des aides publiques au logement répond notamment au point 1 de l'article 31 de la charte sociale : « *favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant* » ainsi qu'au point 3 de cette même charte : « *Rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes* ».
141. Les dépenses budgétaires de l'Etat consacrées aux politiques de l'habitat ne rendent pas compte à elles seules de l'effort national sur la question du logement, qui comprend également des dépenses fiscales de l'Etat et des dépenses financées par des cotisations sociales ou des prélèvements obligatoires des partenaires sociaux, principalement à travers la participation des employeurs à l'effort de construction (ou 1% Logement) et les cotisations des employeurs au profit du fonds national des aides au logement.
142. Le tableau suivant décrit l'évolution depuis 1997 des aides budgétaires aux politiques de logement différenciées en France.

Aides au logement (M€) :

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
France									
Aides à l'investissement	5 238	5 329	5 620	6 302	6 915	7 041	6 341	6 579	6 903
<i>dont aides budgétaires à la pierre</i>	2 480	2 327	2 262	1 988	1 948	1 938	1 784	1 629	1 538
<i>dont financement par les employeurs</i>	1 749	1 698	1 514	1 573	1 953	2 291	2 001	2 420	2 607
<i>dont aides hors ministère du logement*</i>	1 009	1 304	1 844	2 741	3 014	2 812	2 556	2 530	2 758
Aides à la personne part budgétaires	11 491	12 256	12 839	12 860	13 126	13 916	13 961	14 109	14 955
<i>dont financement budgétaire</i>	4 601	5 124	5 384	5 368	5 104	5 489	5 341	5 279	5 727
<i>dont financement non budgétaire (employeurs et autres)</i>	6 890	7 132	7 456	7 492	8 022	8 427	8 620	8 830	9 228
Aides fiscales	5 057	5 628	6 642	9 177	8 966	9 280	8 860	9 296	10 161
Total	21 786	23 213	25 101	28 339	29 007	30 237	29 162	29 984	32 019

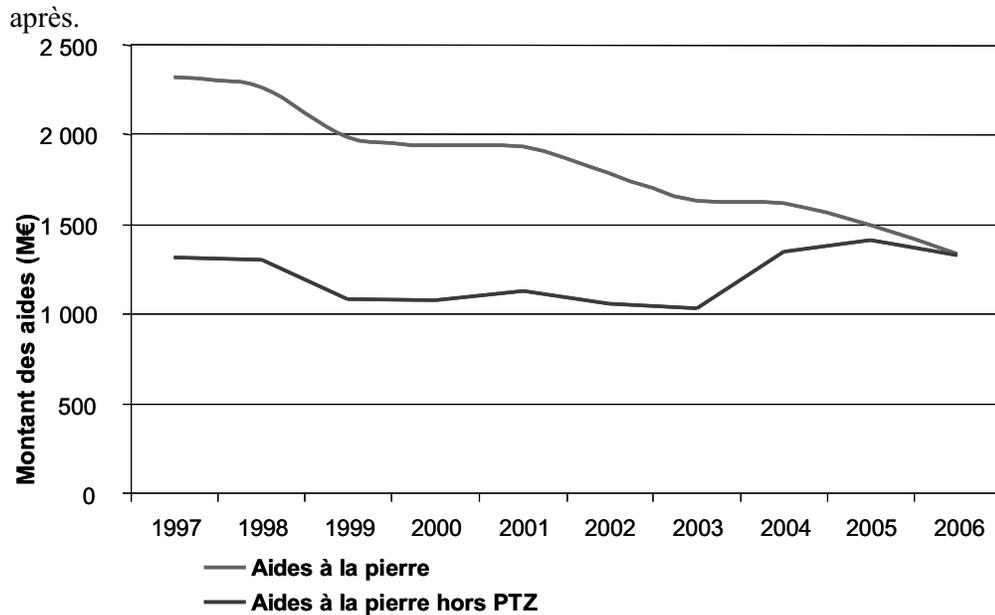
* Versement des primes d'épargne logement, des compensations aux collectivités pour les exonérations ou abattements d'impôts locaux, différents fonds de concours

143. Le montant de ces aides est, en France, comparable voire supérieur à celui des autres pays européens.
144. La FEANTSA affirme que la dépense de la collectivité pour les aides à la pierre correspond à la production directe de logements sociaux et que cette production décline tendanciellement au cours des cinq dernières années.

145. Le Gouvernement souhaite démontrer, en trois points, que la définition des aides à la pierre retenue par la plaignante ne correspond pas aux aides à la production directe de logements sociaux.
146. Premièrement, une fraction des montants budgétaires d'aides à la pierre concourt à d'autres objectifs que le développement de l'offre locative sociale. En effet, les aides à la pierre retenues par la FEANTSA se limitent aux seules aides budgétaires destinées à financer l'investissement en logement alors que les aides budgétaires à la pierre contribuent non seulement au financement de la production de logements locatifs sociaux, mais aussi au financement d'aides à l'accession à la propriété, telles que le prêt à taux zéro (PTZ), ou encore de primes pour l'amélioration de l'habitat (aides de l'ANAH).
147. Deuxièmement, une fraction des aides à la production directe de logements sociaux est aussi assurée par des dépenses extra-budgétaires, lesquelles sont au contraire en progression sensible. Les seules aides fiscales en faveur du logement locatif social représentent ainsi en 2007 près de 1,2 Md€, soit près du double du montant des aides à la pierre versées à ce secteur. Ces aides ont par ailleurs beaucoup progressé dans un passé récent : application du taux réduit de TVA depuis la fin des années 1990 et allongement de 15 à 25 ans de l'exonération de taxe foncière depuis 2005 notamment.

Aides en 2007, en M€	Aides budgétaires	Aides fiscales	Total
Logement locatif social			2013
Construction	707		
Compensation exonération de TFPB	116		
Exonération IS HLM		300	
TVA à taux réduit des terrains à bâtir		50	
TVA à taux réduit construction, amgt, vente		840	

148. Troisièmement, il est inexact de soutenir que le montant des aides à la pierre diminue. Après retraitement des changements intervenus dans les modes de financement sur la période, celui-ci est au contraire stable. En effet, jusqu'à une date récente, le financement du prêt à taux zéro (PTZ) (environ 500 millions d'euros de crédits budgétaires annuels) était assuré par des subventions budgétaires. Depuis 2005, un nouveau dispositif, désormais fiscal, le nouveau prêt à 0%, a été substitué au PTZ. Une appréciation pertinente de l'évolution du montant des aides budgétaires ne peut que prendre en compte cette modification. Après un retraitement consistant à considérer les aides budgétaires à la pierre hors prêt à taux zéro, leur montant est sensiblement constant sur la période 1997-2006, comme le montre le graphe ci-



149. Ainsi , l'analyse faite par la FEANTSA à partir d'une estimation contestable des aides budgétaires à la pierre ne correspond pas à la réalité.
150. Enfin la FEANTSA évoque les sommes engagées auprès des organismes de logement social, auprès desquels l'Etat aurait contracté une dette « *comprise entre 400 et 500 M€, contribuant à l'asphyxie de ce secteur* ». Cette analyse ne peut être admise. Outre que la notion de dette mériterait d'être définie (il convient en effet de distinguer les notions de dette exigible, qui ne fait pas forcément l'objet d'une demande de paiement, et celle de dette exigée, c'est à dire d'impayés), un montant global de dette ne permet d'appréhender aucune réalité tangible dans un secteur aux délais de réalisation longs et aux investissements lourds. Dès lors, seule la seconde notion pourrait révéler des difficultés notables.
151. Concernant l'évolution des aides entre les secteurs locatif social et privé, il apparaît que les dotations budgétaires consacrées à ces deux parcs (privé et public) de 2005 à 2007 se répartissent comme indiqué dans le tableau ci dessous :

	Parc privé (en M€)	Parc public (en M€)
2005	439	696,7
2006	441	920,5
2007	461	1 306

152. Les pourcentages fournis par la plaignante, qui tendent à montrer une équivalence entre les aides apportées au secteur locatif privé et locatif social, paraissent infondés, puisque la part du parc privé et celle du parc public ont été respectivement de 39%

et 62% en 2005, de 32% et 68% en 2006 et de 26% et 74% en 2007. Contrairement à ce que soutient la FEANTSA, il n'a donc jamais été question de parité entre ces dotations et la tendance des derniers exercices ne reflète aucun revirement politique sur ce point.

L. Sur l'allégation selon laquelle les aides au secteur privé seraient une dépense sans contrepartie sociale

1) Les aides à l'amélioration de l'habitat

153. La réclamation porte sur les aides à l'amélioration de l'habitat dans le secteur privé qui seraient, dans la plupart des situations, délivrées sans contrepartie sociale, la Fédération des associations nationales de travail avec les sans-abris considérant que l'amélioration de la qualité de l'habitat n'apporte pas de garantie aux ménages mal logés ou sans logement.
154. Ces aides sont délivrées par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), qui a pour mission de promouvoir le développement et la qualité du parc de logements privés dans la perspective générale de satisfaire les besoins de logements. C'est ainsi que, dans le cadre de la mise en œuvre du plan de cohésion sociale, l'Agence nationale de l'habitat, contribue, sur la période 2005 à 2009, à la réalisation des objectifs suivants :
- produire 200 000 logements privés à loyers maîtrisés (en 2006, 38 600 logements produits pour un objectif de 35 000) ;
 - remettre sur le marché 100 000 logements vacants (en 2006, 10 000 logements remis sur le marché pour un objectif de 16 000) ;
 - lutter contre l'habitat indigne (en 2006, 25 200 logements réhabilités pour un objectif de 38 700).
155. En 2006, l'intervention de l'Agence a permis la réalisation de près de 80 % des objectifs fixés dans ces trois domaines.
156. Lors de l'intervention de l'ANAH en faveur du parc de logements privés, les contreparties sociales sont prises en compte en matière d'aides aux logements privés de plusieurs façons.

2) Exigences en matière de loyers et d'accessibilité.

157. Les logements locatifs à loyers maîtrisés sont, d'une part, les logements conventionnés à l'APL, à loyer social et à loyer très social dans le cadre d'un

programme social thématique et, d'autre part, les logements à loyers intermédiaires qui font eux aussi l'objet d'une convention avec l'ANAH. Dans le cadre de ces conventions, le bailleur s'engage à respecter des plafonds de loyer (loyer intermédiaire inférieur au prix du marché, loyer social ou loyer très social). En contrepartie, il bénéficie d'une déduction forfaitaire sur ses revenus fonciers qui varie en fonction de son engagement à pratiquer un loyer plus ou moins faible. Les ressources du locataire sont également plafonnées à un niveau identique à celui applicable pour l'accès aux logements locatifs sociaux.

3) Application de taux de subvention gradués en fonction du caractère plus ou moins social des logements

158. Les taux maximum de subvention que l'ANAH peut verser pour la réalisation de travaux portant sur des logements à loyers maîtrisés varient en fonction des engagements du propriétaire, notamment du niveau de loyer pratiqué et de la tension du marché immobilier. Ils varient de 20% pour des loyers intermédiaires en zone C à 70% pour des logements conventionnés avec des loyers très sociaux (dans le cadre de programmes sociaux thématiques ou d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat).

159. L'effort de l'ANAH est donc proportionnel aux engagements de location sociale pris par le propriétaire bailleur.

Logements à loyers maîtrisés : résultats comparés 2005/2006

	2005			2006		
	objectifs	réalisations	taux	objectifs	réalisations	taux
Logements à loyers maîtrisés	30 000	27 683	92 %	35 000	38 600	110 %
Dont loyers très sociaux	3 000	1 826	61 %	3 500	2 005	57 %
Dont loyers conventionnés classique	9 500	9 407	99 %	10 500	11 600	110 %
Dont loyers conventionnés intermédiaires	17 500	16 450	94 %	21 000	25 030	119 %

160. Les résultats 2006 font apparaître un taux de réalisation de 110 % des objectifs en matière de production de logements à loyers maîtrisés, en augmentation par rapport à 2005. Le nombre de logements conventionnés très sociaux augmente de 10 % pour atteindre 2 000 logements et celui des logements conventionnés sociaux de 23 % pour atteindre 11 600 logements.

4) Aides aux propriétaires occupants les plus modestes

161. Les interventions à caractère social de l'ANAH bénéficient également aux propriétaires occupants sous plafond de ressources et aux locataires.

162. La lutte contre l'habitat indigne et le traitement des problèmes de sécurité et de santé font partie des priorités de l'Agence. En 2006, Plus de 19 300 logements locatifs privés ont pu bénéficier d'une aide pour des travaux de mise aux normes de confort (cabinet d'aisance, salle de bains, chauffage) ou permettant de remédier à de graves lacunes en terme de sécurité ou de santé pour les habitants. Ces interventions favorisent le maintien des personnes dans les logements qui grâce aux travaux entrepris atteignent un niveau de confort qui n'aurait pu, dans certaines situations, être atteint sans l'aide de l'ANAH. Elles contribuent donc bien à maintenir des locataires ou propriétaires en place avec une qualité de vie améliorée, garantissant ainsi aux ménages concernés un logement adapté à leurs conditions de vie.

5) Renforcement du rôle social des aides délivrées par l'ANAH

163. Dans le cadre de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, les logements du parc privé conventionnés avec l'ANAH dont le loyer se situe à un niveau social ou très social pourront être proposés aux demandeurs reconnus prioritaires par la commission de médiation mise en place dans chaque département. Le bailleur privé a également la possibilité de donner en location son bien à un organisme privé ou public qui le sous-louera aux demandeurs reconnus prioritaires. Cette possibilité permet aux bailleurs de confier à un organisme public ou privé (une association par exemple), la gestion de leur logement ce qui permettra de cibler les publics les plus fragilisés. Le parc privé contribuera ainsi au logement d'un demandeur retenu prioritaire dans le cadre de l'application de la loi DALO.
164. En conséquence, l'intervention de l'Agence, comme le démontrent les résultats présentés précédemment, vient compléter l'offre de logements proposés par le parc public et la réclamation consistant à souligner l'absence de contreparties **sociales aux aides de l'ANAH est donc infondée.**

6) La défiscalisation

165. Le dispositif « Robien » a permis la construction de plus de 65 000 logements en 2006. Son succès a contribué au niveau de 430 000 logements mis en chantier et de 525 000 permis de construire accordés en 2006, deux records historiques depuis plus de 25 ans. S'il n'a pas conduit à une baisse visible et immédiate des prix de l'immobilier dans les zones concernées, ce qui relève d'un contexte économique plus général, il a permis d'augmenter sensiblement l'offre de logements. L'afflux de ces nouveaux logements contribue à détendre l'offre. Ce phénomène devrait mener, à terme, à la détente des prix de l'immobilier locatif.

166. Le Gouvernement a néanmoins souhaité que ce dispositif d'amortissement fiscal soit réorienté, en priorité, vers la production de nouveaux logements locatifs dans les zones les plus tendues destinés à des locataires à revenus modestes et moyens.
167. C'est l'objet du dispositif fiscal dit « Borloo populaire » créé par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL). En contrepartie d'avantages fiscaux plus favorables, ce dispositif impose des loyers plus faibles que le dispositif Robien, qui a parallèlement été recentré par une baisse ciblée des plafonds de loyers et de l'avantage fiscal. Une offre de logements à loyers maîtrisés pourra ainsi se constituer afin de répondre aux besoins de logements des ménages aux revenus modestes et moyens.
168. Les loyers correspondant au dispositif « Borloo populaire » sont plafonnés à environ 70 % des prix du marché dans la zone géographique d'implantation du logement. Ce nouveau dispositif fiscal peut être mis en œuvre sous la réserve que les ressources du locataire ne dépassent pas les plafonds fixés en matière de prêts locatifs intermédiaires (PLI). Une production de 20 000 logements neufs à loyers intermédiaires est estimée dans le cadre de ce nouveau dispositif.
169. Compte tenu de ce qui précède et des plafonds de ressources et de loyers applicables dans le secteur locatif social, le Gouvernement ne saurait souscrire à l'affirmation de la partie requérante selon laquelle « *le logement est un des seuls secteurs fondamentaux dans lequel les prix ne soient pas encadrés en France* ». En ce qui concerne le parc social et les dispositifs d'investissement locatif, notamment dans le cadre du dispositif « Borloo populaire », des plafonds de loyers et de revenus des locataires s'imposent à l'investisseur.

7) Les aides à l'accession à la propriété

170. Le Gouvernement attache une grande importance à la liberté de choix des personnes quant à leur mode de logement : location ou accession à la propriété. L'accession sociale à la propriété, qui répond à une aspiration forte de la population et qui favorise le choix des parcours résidentiels, est un élément essentiel de cette politique. Contrairement à ce que semble indiquer la FEANTSA, plusieurs dispositifs d'aides sont disponibles.
171. Un dispositif de location-accession permet à des ménages modestes, notamment ceux ne disposant pas d'apport personnel, d'acquérir un logement neuf dans des conditions particulièrement sécurisées. Applicable sous condition de ressources ce dispositif est bâti autour du prêt social de location-accession (PSLA) et ouvre droit à l'application d'un taux réduit de TVA et à une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant quinze ans. Après une phase locative, dont le loyer est plafonné, les bénéficiaires du dispositif ont la possibilité de se porter acquéreurs de leur logement et disposent d'une garantie de relogement et de rachat en cas d'accident de la vie compromettant leur projet d'accession. Jusqu'à 10 000 ménages peuvent entamer chaque année une démarche d'accession au moyen de ce dispositif.
172. Le nouveau prêt à 0%, mis en place en 2005, qui consiste en une avance sans intérêts accordée aux ménages modestes, et dont les conditions de remboursement

sont directement liées à la situation financière des accédants, a sensiblement amélioré la solvabilité des ménages, d'une part, en permettant la mise en œuvre du dispositif pour l'accession dans l'ancien, d'autre part, en prenant mieux en compte le coût réel des logements en zone tendue. Près de 240 000 ménages ont bénéficié d'un prêt à 0% en 2006 pour un montant total d'environ 3 Md€.

173. Enfin, les programmes de « maisons à 100 000 € » donnent la possibilité à l'ensemble des acteurs locaux concernés de s'investir dans l'accession sociale à la propriété. Ces programmes, qui peuvent être conduits à l'initiative des communes, s'inscrivent dans la continuité des réformes menées dans le domaine de l'accession. Le PSLA et le nouveau prêt à 0 % peuvent, en particulier, être mobilisés dans le cadre de ces projets. Le Gouvernement attache une grande importance à ce que les « maisons à 100 000 € » respectent des normes de qualité exigeantes, notamment en matière d'économies d'énergie, normes reprise dans la Charte de la maison à 100 000 € et qui doivent être respectées pour que les programmes puissent bénéficier du label correspondant.
174. Les collectivités qui le souhaitent peuvent participer au développement de ces opérations notamment par la mise à disposition de terrains ou par l'octroi de subventions à des ménages accédant à la propriété. De telles aides locales sont encouragées par une modulation de l'effort de l'Etat, puisqu'elles ouvrent aux accédants bénéficiaires, depuis le 1^{er} janvier 2007, le droit à une majoration du prêt à 0%, ainsi qu'à une aide au financement du foncier dans le cadre d'un dispositif de portage foncier prévu par convention entre l'Etat, les partenaires sociaux du 1% Logement et la Caisse des dépôts. La mise en œuvre de l'ensemble de ces dispositifs doit permettre de rendre solvables les ménages à revenus modestes souhaitant accéder à la propriété.

8) La déréglementation des prix

175. La loi du 1^{er} septembre 1948 détermine les loyers pour les seuls logements construits ou achevés avant le 1^{er} septembre 1948. Mise en place pour faire face à la pénurie de logements suite à la deuxième guerre mondiale, c'est une législation d'exception qui s'articule autour d'un loyer administré et du bénéfice du droit au maintien dans les lieux au profit du locataire. Quoique provisoire, elle n'a jamais été abrogée mais le législateur est intervenu, à plusieurs reprises, pour permettre le retour des locaux dans le droit commun des baux d'habitation.
176. Il n'est cependant pas totalement exact de parler de déréglementation des prix des loyers. D'une part le secteur locatif social est soumis à un encadrement des loyers en fonction du type de logement, d'autre part, les rapports locatifs des résidences principales, notamment en ce qui concerne la révision et la réévaluation des loyers, sont régis par la loi du 23 décembre 1986 dite « loi Méhaignerie » et la loi 89-462 du 6 juillet 1989.

• Le loyer initial :

177. Dans le secteur locatif libre, le loyer est librement fixé entre le locataire et le bailleur.

- **La révision annuelle du loyer :**

178. Il peut être révisé annuellement en fonction de la variation de l'indice de référence des loyers (IRL) dès lors que le contrat de bail comporte une clause d'indexation. Comme cela a été précisé précédemment, l'IRL s'est substitué à l'indice du coût de la construction depuis le 1^{er} janvier 2006. On constate d'ailleurs que l'IRL (3,19%) est plus faible que la variation de l'ICC (6,83%) cet encadrement est donc favorable aux locataires.

- **Le loyer renouvelé manifestement sous évalué :**

179. Le principe est l'absence de majoration du loyer lors du renouvellement. Cependant, lorsque pour des raisons diverses, le loyer du logement est manifestement sous évalué, par référence notamment aux loyers pratiqués dans le voisinage, il peut au moment du renouvellement du bail être réévalué à l'initiative du bailleur. L'application de cette réévaluation est elle aussi strictement encadrée et doit impérativement être étalée dans le temps.

180. Enfin des règles spécifiques permettent au gouvernement de réglementer les prix des loyers sur des zones particulières qui le nécessiteraient. L'article 18 de la loi de 1989 autorise en effet le Gouvernement à fixer par décret « dans la zone géographique où le niveau et l'évolution des loyers comparés à ceux constatés sur l'ensemble du territoire révèlent une situation anormale du marché locatif ... ». C'est le cas en région parisienne où les hausses de loyers de renouvellement des baux sont strictement encadrées.

181. Il convient cependant de noter que le Gouvernement garde toujours la possibilité de fixer par décret l'évolution maximale des loyers de relocation mais que pour les raisons mises en évidence dans le rapport de 1997 et rappelées ci-dessus, il n'a pas paru nécessaire de le faire depuis 1993.

- **Le loyer renouvelé manifestement sous évalué :**

182. La crise du logement que traverse actuellement notre pays résulte en large partie de la construction insuffisante de logements, et notamment de logements sociaux, à la fin des années 1990 et au début des années 2000. La loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a notamment pour objet, en prévoyant de façon volontariste la production d'un grand nombre de logements sociaux, de donner les moyens au gouvernement de résorber ce déficit.

183. L'« ensemble des dépenses de l'Etat consacrées à l'habitat social » est une notion aux contours mal définis. En tout état de cause le chiffre avancé de 5,05% de part du budget consacré aux aides au logement social (en fait aux aides à la pierre) est inexact et son interprétation est erronée, comme le précise la réponse au paragraphe 3.2.1.

184. Ainsi, dans le cadre du plan de cohésion sociale, adopté en Conseil des ministres le 30 juin 2004 et mis en œuvre par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, est prévu le financement de 500 000 logements locatifs sociaux en 5 ans, en sus des reconstructions financées dans le cadre du programme national de rénovation urbaine (PNRU), ainsi que la réhabilitation par l'ANAH de 200 000 logements à loyers maîtrisés dans le parc privé et la remise sur le marché de la location de 100 000 logements vacants. Historiquement, c'est la première fois que le budget du logement dispose d'une telle loi de programmation physique et financière,

en l'occurrence sur la période 2005-2009. Le Plan de cohésion sociale a pour objectif d'améliorer la situation du logement en France par un rattrapage massif en matière de production de logements locatifs, tant dans le parc social que dans le parc privé.

185. Cet effort considérable est maintenant renforcé grâce aux dispositions des lois du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL) et du 5 mars 2007 instituant le Droit au Logement Opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale qui renforcent encore les objectifs du Plan de cohésion sociale (PCS). La loi ENL comporte des mesures importantes en faveur de la mobilisation de la ressource foncière pour la réalisation de logements, du développement de l'offre de logements locatifs sociaux et intermédiaires, de la relance de l'accession sociale à la propriété, de l'accès enfin des ménages défavorisés ou modestes à un logement confortable, dans le parc HLM comme dans le parc privé, à des conditions de loyers accessibles.
186. Sur le plan budgétaire, ce sont 696,7M€ en 2005 puis 920,5M€ en 2006 que l'Etat a mobilisé en faveur de la construction de logements sociaux. Pour mémoire, en 2004, les moyens budgétaires s'élevaient à 619M€.
187. En 2007, les moyens ont été portés, avec l'adoption de la loi instituant le droit au logement opposable, à 1 306M€, soit une augmentation de 205 M€. Les objectifs physiques du PCS ont été concomitamment accrus de près de 20% en passant de 500 000 à 591 000 logements sociaux sur cinq ans.
188. Les objectifs affichés du PCS sont donc aujourd'hui les suivants :

	2005	2006	2007	2008	2009
Logements financés par PLUS et PLAI	58 000	63 000	80 000	100 000	100 000
Dont prêts locatifs aidés d'intégration au moins			20 000	20 000	20 000
Logements financés par PLS	22 000	27 000	27 000	32 000	32 000
Logements construits par l'association Foncière logement	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000
TOTAL	90 000	100 000	117 000	142 000	142 000

189. Les moyens consacrés au financement du logement social sont ainsi en forte augmentation comme le montre le tableau suivant :

	2 005	2 006	2 007	2 008	2 009
Autorisations d'engagement	442	482	687	798	798
Crédits de paiement	465	594	631	703	670

190. Les crédits apportés en loi de finances ne sont pas exclusifs d'autres moyens apportés par l'Etat. Celui-ci a notamment mis en œuvre par l'intermédiaire de la Caisse des Dépôts et Consignations 250M€ permettant une résorption de la « dette »

contractée auprès des organismes de logement social. Outre ces moyens financiers, l'Etat a mobilisé ses terrains et ceux de ses établissements publics, permettant ainsi la réalisation de 30 000 logements sur des terrains publics remis sur le marché en trois ans.

191. En 2006, deuxième année de mise en œuvre du plan de cohésion sociale, les résultats sont encourageants. 95 621 logements locatifs sociaux nouveaux ont en effet été financés. La production de 100 000 logements par an, contrairement à ce que sous-entend la plaignante, ne semble pas être un objectif hors de portée compte tenu des moyens notamment financiers prévus. Le détail des différents types de logements financés figure dans le tableau ci-dessous.

	Prévisions Nombre de logements (PLF 2006)	Réalisations de Nombre de logements produits	Coûts budgétaires moyens (en €)	Total (en M€)
PLUS	58 000	51 211	2 686	137,55
PLAI	5 000	7 913	10 309	81,58
PLS	37 000	37 386		
dont PLS Foncière	10 000	4 495		
Surcharge foncière et prime d'insertion				173,01
<i>S/t offre nouvelle</i>	100 000	96 510		392,14

192. Concernant le mode de financement du logement social, il s'est considérablement modifié au cours des 20 dernières années, tant du point de vue des produits que des modes de financement, dans le sens où ces diversifications répondent notamment aux observations du rapport de la Cour des comptes de 1994 concernant à la fois l'accueil des ménages les plus démunis et l'élargissement de cet accueil dans le but d'éviter toute ségrégation en assurant une certaine mixité sociale.
193. L'écart entre loyer de marché et loyer social permis par l'existence d'aides à la construction de logements sociaux est important : il atteint 71% par rapport aux loyers de marché en PLA-I, 68% en PLUS et 51% en PLS. Le rapport entre cette baisse de loyer et le coût pour l'Etat est le plus élevé pour le PLUS, ce qui conforte le choix du PLUS comme mode de financement principal des logements sociaux, sans toutefois que cela remette en cause la volonté de production de logements très sociaux, comme le montre dans le tableau précédent le nombre de logement PLA-I financés en 2006.
194. En outre, pour les ménages aux revenus les plus modestes, notamment ceux dont les revenus sont inférieurs aux plafonds PLA-I, la couverture d'une fraction, souvent significative, du loyer est assurée par les aides personnelles au logement, pour lesquelles des efforts importants ont également été menés (ces derniers sont présentés dans la réponse à la question 3.2.4.).
195. Enfin, il n'est pas exact de dire que les logements de l'Association Foncière logement ne logent pas des publics en difficulté. Certes, les locataires sont toujours salariés, mais il est prévu, dans le cadre d'une convention avec l'Etat en date du 11 décembre 2001, qu'un tiers au plus d'entre eux doivent avoir des revenus inférieurs à 60% des niveaux PLUS, un tiers entre 60 et 100% et, dans un objectif de mixité

sociale, un tiers au moins entre 100 et 130 % des niveaux de revenus PLUS. Une proportion importante de ces familles logées sont donc bien des salariés ayant de faibles ressources. En outre, l'allégation selon laquelle la tenue des engagements de l'Association Foncière Logement n'est pas acquise est totalement dénuée de fondement. En effet, chaque logement financé fait l'objet d'une convention APL avec l'Etat ou son délégataire, fixant les obligations relatives à ses conditions d'occupation. Le respect de ces conventions est vérifié en premier lieu par les services déconcentrés du ministère de l'équipement, qui peuvent prononcer des sanctions significatives en cas de manquements et reste soumis, comme pour l'ensemble des logements sociaux, au contrôle de la mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) et de la Cour des comptes.

9) Les aides individuelles au logement

196. Les aides personnelles au logement ont pour objectif de répondre au point 3 de l'article 31 de la charte sociale : rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes.
197. Plus de 6 millions de ménages bénéficient aujourd'hui de l'une des trois aides personnelles au logement (APL, ALS ou ALF). Ces aides, qui varient de façon très étroite en fonction des ressources des bénéficiaires, figurent parmi les aides sociales les plus redistributives. Leur barème dégressif conduit à une diminution de l'aide quand les revenus augmentent, sans pour autant induire un effet de seuil. En venant en déduction des charges de logement, celles-ci contribuent à baisser fortement les taux d'effort des ménages dont les revenus sont les plus modestes.
198. La crise du logement traversée par la France depuis quelques années se traduit par des difficultés croissantes pour les ménages les plus modestes à trouver à se loger à un prix abordable. Dans ce contexte, la FEANTSA conteste, dans sa réclamation collective, le choix de 1977 qui a abouti à la création de l'APL. Elle affirme, tout en soulignant leur nécessité, que les aides au logement ont un caractère inflationniste et regrette, par ailleurs, les ajustements économiques et l'insuffisance des revalorisations des aides.
199. La réforme de 1977 a instauré l'APL en plus de l'ALF et de l'ALS, qui existaient respectivement depuis 1948 et 1971. Il s'agissait de soutenir le financement du logement social en permettant aux bailleurs sociaux d'équilibrer leurs opérations avec les loyers. Le choix d'une aide modulée pour chaque ménage selon ses revenus plutôt qu'une subvention à l'investissement avait paru comme la solution la plus efficace au regard du contexte économique de l'époque. Cette conversion partielle d'aide à la pierre en aide à la personne était un autre moyen d'atteindre le même objectif de production de logements sociaux.
200. Les études citées dans la réclamation qui aboutissent à la conclusion selon laquelle les aides personnelles au logement ont un caractère inflationniste (Gabrielle Fack, 2005, et Scott Susin, 2002) ne peuvent être partagées par le Gouvernement. C'est en effet la pénurie de logements qui explique pour l'essentiel la hausse des prix de l'immobilier et des loyers. Le dispositif des aides contient, en outre, un garde fou

contre l'effet inflationniste, puisque les loyers pris en compte dans le barème sont plafonnés.

201. La FEANTSA souligne par ailleurs le dérapage des prestations versées entre 1990 et 2002. Il convient de rappeler que, durant ces années, deux réformes particulièrement lourdes ont été mises en œuvre : le « bouclage des aides », d'une part, qui a consisté à étendre le bénéfice des aides à l'ensemble de la population respectant les conditions de ressources ainsi qu'aux étudiants et, d'autre part, l'unification des barèmes sur la période 2001-2002, par souci d'équité entre locataires du secteur privé et ceux du secteur public. En raisonnant en euros constants sur la période 1994-2005, l'augmentation des prestations d'aides personnelles au logement est d'environ 13%.
202. Conscient des difficultés de nos concitoyens les plus modestes et malgré un contexte budgétaire particulièrement contraignant, le Gouvernement a récemment décidé, dans le cadre de la loi instituant le droit opposable au logement et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, d'indexer le barème des aides personnelles au logement sur l'indice de référence des loyers. Il a, par ailleurs, ramené le seuil de non-versement des aides au niveau où il était en 1988 (15€).

M. Sur l'allégation de la pseudo sécurisation du rapport locatif

203. La FEANTSA évoque un mécanisme de sécurisation unique, assurantiel et mutualiste, qui n'aurait pas abouti et ne semble plus à l'ordre du jour. Cette affirmation ne correspond pas à la réalité, car un dispositif de garantie universelle des risques locatifs reprenant cet esprit a bien été créé par l'Etat, en liaison avec les partenaires sociaux du 1% Logement. Une convention en ce sens a été signée le 20 décembre 2006, des modifications législatives sont intervenues à l'occasion de la loi portant droit au logement opposable de mars 2007 et les premiers contrats ont d'ores et déjà été signés.
204. Ce dispositif de garantie contre les impayés de loyer, à vocation universelle, s'appuie sur les assurances impayés existantes. Il doit permettre d'élargir la base des locataires couverts à travers un système qui assouplit les critères d'acceptation du locataire et de desserrer le frein au développement d'une offre locative privée que constitue le risque d'impayés, ce qui devrait encourager un accroissement du parc locatif. Son principe est de permettre aux entreprises d'assurances impayés qui participent au dispositif de proposer des contrats beaucoup moins sélectifs que les contrats classiques : indifférence quant à la nature du contrat de travail, taux d'effort maximal (après aide personnelle) de 50%, pas d'exigence de caution. Cet élargissement des locataires couverts par rapport à ceux habituellement admis (CDI avec un taux d'effort maximal de 33%) devrait générer une augmentation de la sinistralité, laquelle est intégralement compensée par le 1% Logement et l'Etat. Une possibilité de mise en place d'un accompagnement social et de modalités de recouvrement adaptées si nécessaire est prévue pour le traitement des sinistres.
205. Avant même ce nouveau dispositif, comme l'admet la FEANTSA, le 1% Logement proposait déjà le Loca-Pass, constitué de deux aides : la « garantie Loca-Pass » (caution solidaire du locataire par un organisme collecteur du 1% Logement) et

« l'avance Loca-Pass », qui consiste en l'avance du dépôt de garantie sous forme de prêt. Ces deux aides sont ouvertes aux salariés, aux jeunes de moins de 30 ans en situation ou en recherche d'emploi, aux étudiants boursiers et aux locataires du parc privé conventionné.

206. Tout ces éléments sont de nature à sécuriser à la fois le bailleur et le locataire tout en respectant les droits de chacun.

N. Sur l'allégation selon laquelle il s'agirait de prestations d'hébergement aléatoires en guise de droits fondamentaux

207. Dans sa réclamation collective, la FEANTSA écrit, notamment :

« Les dispositifs d'hébergement ne permettent pas et ne visent pas à prévenir et à réduire l'état de sans abri en vue de son élimination progressive.

(...)

L'absence de garantie de réponse effective en cas de sollicitation du 115 contribue à perpétuer les situations d'absence de logement, alors même que ce dispositif prétend publiquement assurer une place à chacun.

(...)

L'absence de recherche d'alternative durable, dans la réponse à l'urgence, entretient les sans abri dans leur situation.

(...)

Les capacités (d'hébergement) sont manifestement insuffisantes, mais il existerait trois moyens d'adapter l'offre à la demande : soit augmenter l'offre, soit réduire la demande, soit permettre une sortie plus rapide vers le logement social.

208. Malgré les incitations étatiques à l'amélioration du niveau des prestations dans les structures d'accueil d'urgence, la qualité du service est en baisse constante... ».

209. Dans les dernières années d'importants efforts quantitatifs et qualitatifs ont été consentis en faveur des dispositifs d'hébergement. Ainsi, dans le cadre du Plan de cohésion sociale qui a donné lieu à une loi de programmation, et en parallèle avec la relance de l'offre de logement social, 1800 places de centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ont été créées sur les trois années 2005 à 2007, s'ajoutant aux 7000 places de centres d'accueil pour les demandeurs d'asile (CADA) et aux 4000 places de maisons relais, formule relevant du logement adapté. Ces mesures ont été confirmées et amplifiées lors du Comité Interministériel de Lutte contre les Exclusions du 10 mai 2006 qui a arrêté une série de mesures visant à renforcer et améliorer le dispositif pour les années 2007 à 2009: pérennisation à l'année de 5000 places « hivernales » pour rompre avec le caractère saisonnier d'une

partie du dispositif, transformation de 3000 places d'urgence en places de CHRS, renforcement des services de veille sociale, mesures d'humanisation.

210. A l'été 2006, à la suite du rapport de Mme de Fleurieu, Présidente de l'Observatoire de la Pauvreté et de l'Exclusion sociale, des centres expérimentaux d'hébergement « de stabilisation », fonctionnant 24h/24 et offrant des conditions d'accueil dans la durée ainsi qu'un accompagnement social renforcé à des personnes en grande marginalité, ont été ouverts en Ile-de-France.
211. La réforme s'est accélérée et amplifiée dans le cadre du plan d'action renforcé pour les sans abri (PARSA), annoncé le 8 janvier (cf. relevé de décisions joint en annexe):
- L'extension des horaires et l'ouverture le week-end des structures se généralisent. Ainsi, les conditions d'accueil en hébergement d'urgence sont-elles sensiblement améliorées, faisant suite à l'amélioration des conditions de sécurité (en 2005, 50 M de crédits d'investissements avaient été dégagés pour réaliser les travaux de sécurité nécessaires en centres d'hébergement d'urgence et en centres d'hébergement et de réinsertion sociale).
 - Sont prévues en 2007 la transformation de 4500 places d'hébergement d'urgence en places de CHRS, la création, par transformation également, de 6000 places de stabilisation et la création nette de 9000 places de maisons-relais supplémentaires. Toutes ces formules constituent des alternatives à l'hébergement d'urgence et s'inscrivent dans la double perspective d'une augmentation de l'offre et d'une prise en charge dans la durée et vers l'insertion. Les crédits nécessaires à ces opérations ont été obtenus et le mouvement de création est bien engagé.
 - Une offre de logements va être spécifiquement dégagée au profit de personnes sortant de CHRS pour accélérer les sorties de ces établissements.
212. Par ailleurs, l'article 4 de la loi du 5 mars 2007 confirme et consacre le principe de « non-remise à la rue », déjà arrêté le 8 janvier 2007 et qui doit permettre, outre les avantages qu'il apporte pour la continuité de la prise en charge des personnes concernées, de diminuer sensiblement le nombre d'appels au 115 et donc de résorber l'engorgement de celui-ci. Les modalités de mise en œuvre de ce principe ont fait l'objet de la circulaire ministérielle du 19 mars 2007 (jointe en annexe). Son application est de nature à répondre à une critique formulée par la FEANTSA au II.1.1.2.2 (« les expulsions par voie de fait des structures d'hébergement »), puisque les sorties des centres d'hébergement d'urgence ne pourront plus s'effectuer que pour une orientation vers une forme d'hébergement ou de logement adapté stable ou par la volonté de la personne hébergée. Il a enfin pour conséquence de mettre fin au caractère saisonnier d'une partie des capacités d'hébergement, désormais caduque.
213. Les conditions sont donc réunies pour une véritable refonte du dispositif d'hébergement, permettant d'affirmer sa dimension d'orientation et d'accompagnement à l'insertion, au-delà de l'urgence.

* * * *
* * *

214. Pour l'ensemble de ces motifs le Gouvernement demande au Comité européen des droits sociaux de rejeter la réclamation collective présentée par la FEANTSA pour défaut de fondement.