Rapport annuel 2009

L'état du mal-logement en France

Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés

PREFACE

Cette nouvelle édition de « l'État du mal-logement en France », basée comme les précédentes sur une analyse pointue du contexte actuel, sur des données rigoureuses et sur des réflexions sans concession, confirme l'évolution des précédents ouvrages : la situation des ménages - en particulier les plus modestes - ne va malheureusement pas s'améliorant au regard de l'accès et du maintien dans le logement.

À la lecture de ces pages, j'ai souvent l'impression que les politiques publiques — même parfois portées par de louables intentions — apportent à des urgences sociales des réponses symboliques ou partielles, en perdant parfois de vue que les statistiques qu'ils combattent sont des douleurs humaines avant d'être des chiffres dramatiques.

La loi relative au Droit au logement opposable sera-t-elle applicable sans une politique du logement social ? Quelle est la priorité d'un État qui se préoccupe davantage des programmes immobiliers abandonnés que de construction de logements accessibles ?…

Nos responsables ont adopté la politique de l'émotion plutôt que celle de la réflexion. Chaque événement semble rendre le précédent invisible et l'on s'emploie avec ardeur à chasser une actualité par l'autre. Et pendant ce temps, des personnes sans-abri continuent de mourir dans nos rues…

Je ne prétends pas que les propositions de la Fondation Abbé Pierre résoudraient à elles seules tous les problèmes de logement que rencontrent nos concitoyens. Mais j'affirme qu'elles méritent qu'on les entende et qu'on les étudie, car elles sont le reflet d'engagements issus de constats sérieux, mais aussi d'initiatives pertinentes d'associations ou de collectivités locales…

Raymond ETIENNE

Président de la Fondation
Abbé Pierre

Ont participé à la préparation de ce Rapport :

Comité de pilotage et d'experts

Animation : Christophe Robert,
Patrick Doutreligne,
René Ballain,
Yves Colin,
Josette Delpiano,
Patrick Rouyer,
Bruno Six,
Joaquim Soares,
Didier Vanoni,
Anne-Claire Vaucher.

Contributeurs externes

PACTE : René Ballain avec la participation de Yolande Encinas et Catherine Gucher.

FORS-Recherche Sociale :
Didier Vanoni (avec la participation de Juliette Baronnet, Florence Brunet, Pauline Kertudo, Julien Leplaideur).

Université Paris-X Nanterre : Michel Mouillart.

Institut d'Urbanisme de Paris : Jean-Claude Driant.

Groupe de pilotage interne à la Fondation Abbé Pierre

Les administrateurs de la Fondation Abbé Pierre,
Salariés et bénévoles : Florence Allera Dinin, Christian Ballet, Hélène Bongrain, Fathi Bouaroua, Patrick Briens, Michel Camberlein, Pierrette Caron, Malika Chafi, Mireille Charonnat, Patrick Chassignet, Eric Constantin, Véronique Etienne, Julia Faure, Gérard Lefort, Dominique Mallay, Guy Marion, Patrick Meyer, Frédérique Mozer, Delphine Picard, Daniel Robequain, Véronique Stella, Marc Uhry, Dominique-Cécile Varnat, Jean-Marie Vieux.

Personnes auditionnées dans le cadre de la préparation du rapport

Xavier Benoist (FNPACT-ARIM), Michel Castellan (Association Emmaüs), Claude Chaudières (UNIOPSS), Perrine Dubois (Fnars), Séverine Dury (UNHAJ), Michèle Esposto (Emmaüs-Habitat), Audrey Foulquier (UNAFO), Anne-Marie Fribourg, André Gachet (ALPIL), Patrick Kamoun (USH), Pierre Perio et Pascal Robin (CGL). Association Les petits frères des Pauvres : Jean-François Serres, Philippe Pernot, Agnès Ragot, François-Xavier Turbet Dellof.

Coordination des textes : Yves Colin.

Aide à la relecture : Sylvie Ortolan, Anna Padula, Delphine Picard, Michèle Santonastaso.

Directeur scientifique de l'ouvrage : René Ballain.

Responsable de la rédaction : Christophe Robert.

Directeur de la publication : Patrick Doutreligne.

Sommaire

PREFACE DU PRÉSIDENT **3**

Chapitre 1.
Personnes âgées et logement :
le retour de la précarité

1 Le mal-logement des personnes âgées : un phénomène sous-estimé..... 15
2 Nature et causes du mal-logement chez les personnes âgées..... 35
3 Les politiques publiques et l'action sociale face au vieillissement 55

Chapitre 2.
Vivre en territoire d'exclusion :
la pénible dérive des quartiers oubliés

1 Pénurie de logements accessibles et ségrégation, un terreau fertile pour la crise des banlieues 79
2 L'assignation à résidence : une forme particulière du mal-logement..... 93
3 Conjuguer mixité sociale et droit au logement 105

Chapitre 3.
Le tableau de bord du mal-logement

1 Les indicateurs du mal-logement 119
2 Les indicateurs de la crise du logement 153

Chapitre 4.
Le Droit au logement opposable :
avancées, interrogations et perspectives
1 Une loi ambitieuse… aux effets limités et incertains 187
2 Une loi protectrice… dont l'application traduit parfois une conception restrictive du droit..... 199
3 Une loi vertueuse… quand l'accès au logement des personnes en difficulté est favorisé 215

Chapitre 5.
La politique du logement en 2008 :
entre obstination et indifférence
1 Une politique du logement incertaine et incohérente 237
2 L'engagement de l'État est insuffisant pour résoudre la crise du logement..... 247
3 Une politique du logement qui nie les besoins sociaux 257

Les propositions
de la Fondation Abbé Pierre 277

ANNEXES.
- Les chiffres du mal-logement..... 297
- Glossaire 303
- Bibliographie..... 309

Chapitre 1

Personnes âgées et logement : le retour de la précarité

- Le mal-logement des personnes âgées : un phénomène sous-estimé.
- Nature et causes du mal-logement chez les personnes âgées.
- Les politiques publiques et l'action sociale face au vieillissement.

Un certain nombre d'indices recueillis à l'occasion des travaux réalisés pour les précédents Rapports sur l'état du mal-logement, ou plus récemment, conduisent à s'interroger sur la question du lien entre vieillissement et mal-logement. Certains constats peuvent effectivement nous alerter. C'est ainsi que l'on peut pointer le vieillissement de la population vivant dans le logement social et le poids grandissant des personnes âgées dans la demande de logement social, l'anticipation de la baisse des revenus au moment de la cessation du travail qui conduit certains retraités à faire le choix de vivre en camping dans des caravanes ou des mobil-homes, la difficile adaptation du logement à la perte d'autonomie, etc... Autant de manifestations qui soulignent que de nombreuses personnes âgées ne sont pas des seniors actifs dotés d'un pouvoir d'achat confortable mais composent une population très vulnérable particulièrement exposée aux difficultés de logement.

Pour autant, la question du mal-logement des personnes vieillissantes est rarement évoquée et n'est pas identifiée comme un problème majeur. Sans doute parce que les statistiques relatives au revenu moyen des ménages retraités (il est comparable à celui de l'ensemble de la population) et à leur statut résidentiel renvoient l'image d'une population particulièrement privilégiée au regard du logement. Arrivées au terme d'un parcours souvent marqué par l'accession à la propriété et la constitution d'un patrimoine, bénéficiant de logements dont le niveau de confort s'est amélioré ces dernières décennies, les personnes âgées peuvent paraître globalement épargnées par les remous de la crise du logement. Les apparences sont trompeuses et masquent de profondes inégalités.

Appréhender les personnes âgées comme une population homogène bénéficiant d'un confort de vie bien supérieur aux jeunes générations, c'est faire abstraction des inégalités de revenus qui existent chez les plus de 60 ans, comme au sein des autres tranches d'âge de la population. C'est oublier qu'aujourd'hui, 600 000 personnes âgées vivent avec une allocation de solidarité de 628 euros mensuels[1] qui les situe sous le seuil de pauvreté (défini en regard de la norme européenne à 60 % du revenu médian). C'est oublier aussi l'épisode de la canicule qui, lors de l'été 2003, avait brutalement placé sous le projecteur des médias l'isolement profond dont souffraient des milliers de personnes

[1] Soit 60 % du SMIC environ.

âgées et les conditions d'habitat inadaptées dans lesquelles elles se trouvaient confinées.

Appréhender les personnes âgées comme une population homogène contribue finalement **à masquer la nature du processus de vieillissement qui consolide, voire aggrave, les inégalités économiques et sociales établies au cours de la vie** et qui a tendance à renforcer les clivages sociaux ou les situations d'exclusion que connaissaient les personnes avant d'entrer dans l'âge de la retraite. Il en résulte que **l'on n'aborde pas le temps de la vieillesse avec les mêmes atouts**. On ne vieillit pas de la même manière selon son parcours de vie, selon que l'on a été sans domicile fixe, ouvrier ou cadre supérieur (le différentiel de durée de vie de 7 ans entre ces deux dernières catégories en témoigne). **Le logement est** alors **pour les personnes vieillissantes**, comme il l'est en général, **un marqueur d'inégalité.**

S'il existe de nombreux travaux concernant l'impact du vieillissement de la population sur le logement[2], nous ne disposons pas, à notre connaissance, de réflexions globales sur le mal-logement des personnes âgées. C'est à la mise en évidence de ce phénomène, de ses manifestations et de ses causes, qu'est consacré ce chapitre du Rapport sur l'état du mal-logement en France publié à un moment où **la symétrie entre le mouvement d'allongement de la durée de la vie et celui d'augmentation des ressources des personnes âgées semble rompue**. Si l'allongement de la durée de la vie est appelé à se poursuivre, il se pourrait bien qu'avec notamment les mesures adoptées en matière de retraite, le mouvement de progression des ressources des personnes vieillissantes s'infléchisse ou même se retourne et qu'une parenthèse se referme.

C'est effectivement « *la fin d'une parenthèse heureuse qui se profile avec l'arrivée à l'âge de la retraite de la génération RMI* » comme nous l'a dit un responsable de CCAS, désignant par là ceux qui ont connu le chômage, les bas salaires et des carrières professionnelles incertaines. L'entrée dans cette nouvelle période

[2] Voir notamment les réflexions conduites dans le cadre du programme de recherche « Vieillissement de la population et Habitat » lancé par le Plan Urbanisme Construction Architecture en 2006. Ce programme traite notamment des comportements patrimoniaux des personnes âgées au regard de l'évolution des retraites, de leurs comportements résidentiels et des transformations de leur rapport au logement, ou plus généralement de l'émergence de besoins nouveaux liés à l'allongement de la durée de la vie et à la dépendance qui caractérise souvent les dernières années de la vie.

de la vie apparaît désormais moins comme l'aboutissement d'une vie qui permet de jouir de ressources correctes, de profiter d'un patrimoine accumulé au fil des années et de stabiliser sa situation résidentielle, que comme l'ouverture d'une phase d'incertitudes. Ce qui est nouveau, même pour les retraités qui bénéficient encore d'un niveau de revenu confortable, c'est sans doute la perte du sentiment de confiance qui permettait d'aborder la période qui succède à celle de l'activité professionnelle, comme l'entrée dans un « univers sûr et stable ».

Loin d'être une survivance du passé, la situation des retraités confrontés aujourd'hui à une insuffisance de ressources qui les empêche de se loger dans de bonnes conditions, pourrait bien préfigurer celle des cohortes de personnes qui arriveront prochainement à la retraite. Les personnes âgées ne sont-elles pas alors appelées à se retrouver en grand nombre parmi les exclus des années à venir comme elles l'étaient encore au début des années 1970[3], avant que ne s'ouvre cette parenthèse heureuse que nous évoquions ? Dès lors, les situations de mal-logement qu'elles vivent doivent moins être considérées comme les traces résiduelles d'un passé révolu, que comme **la préfiguration d'un état appelé à se développer**.

La Fondation Abbé Pierre, en abordant la question du vieillissement, souhaite aller au-delà des données générales à caractère statistique qui ne rendent pas compte des situations difficiles que vivent déjà de nombreuses personnes âgées, comme elles masquent un avenir qui ne sera pas le prolongement de la situation actuelle. Elle entend mettre en lumière les formes de mal-logement qui affectent d'ores et déjà les personnes âgées et identifier les ruptures qui entraîneront inéluctablement une dégradation de leur situation dans l'avenir. Pour cela, il convient d'analyser les processus qui conduisent une personne âgée à se retrouver dans une situation de mal ou de non-logement, que celle-ci soit objectivement vécue (insalubrité, habitat indigne, personne vivant à la rue, etc.) ou subjectivement perçue comme telle (mauvaise adaptation du logement, sentiment de solitude…). L'objectif est de montrer que, pour certains publics, l'avancée en âge dégrade et précarise encore davantage les conditions de logement, mais aussi que l'intervention sociale autour de ces situations et l'élaboration de réponses adaptées est toujours longue et complexe, nécessitant un accompagnement « à la carte » qui interroge les

[3] Voir notamment l'ouvrage de René Lenoir « Les exclus » publié en 1974.

cadres habituels de l'action publique et remet en question les solutions toutes faites, qu'il s'agisse du relogement, de l'adaptation du logement ou du « maintien à domicile », axe fort de l'action publique en faveur des personnes âgées.

Certes le mal-logement des personnes âgées n'est pas totalement ignoré des pouvoirs publics, mais lorsqu'ils abordent cette question, c'est le plus souvent sous l'angle de la perte d'autonomie et de la dépendance, se focalisant ainsi sur le grand âge (au-delà de 75 ans) et sur une vision médicale « incapacitaire » de la dépendance. Les entretiens et observations menés auprès des professionnels de terrain et des personnes âgées pour la réalisation de ce chapitre nous invitent à adopter une approche différente, à nous situer davantage du côté des personnes que des dispositifs, et au-delà des solutions proposées pour vieillir à son domicile ou en institution, à réfléchir finalement sur la place que la société fait aux personnes vieillissantes.

1

Le mal-logement des personnes âgées : un phénomène sous-estimé

L'expérience du vieillissement est éminemment plurielle et aussi diverse que le sont les trajectoires, les histoires des individus, leur ancrage relationnel et les contextes dans lesquels elle se développe. Cette expérience singulière - et pourtant commune - est marquée par des étapes, des transitions plus ou moins importantes, plus ou moins décisives, qui amènent un réaménagement de la vie, une réorganisation de l'univers relationnel et du rapport à l'habitat.

Ce rapport à l'habitat des personnes âgées a profondément évolué avec l'allongement de la durée de vie et l'arrivée à l'âge de la retraite de générations dotées de ressources bien supérieures à celles des générations qui les ont précédées. Il s'en est suivi un développement des mobilités, des trajectoires plus complexes à un âge où les choses étaient précédemment figées. Le rapport au logement et au patrimoine immobilier s'est ainsi complexifié et diversifié, reflétant de forts clivages entre générations âgées et groupes sociaux et de nouvelles modalités de solidarités intergénérationnelles.

Le passage à la retraite, l'avancée en âge, la solitude suite au décès du conjoint, l'apparition d'un handicap ou encore la perte progressive d'autonomie - qui constituent autant d'étapes pour les personnes vieillissantes - ne s'inscrivent pas pour autant dans une chronologie linéaire et ne sont pas nécessairement référées à l'âge. Un certain nombre de phénomènes, comme par exemple la baisse de revenus liée au passage à la retraite, peuvent concerner des personnes de moins de 60 ans (en 2005, le taux d'activité des 55-64 ans se situait en France à 37,8 % contre 42,5 % pour l'ensemble de l'Union Européenne[4]) et ce qui importe alors tient davantage au retrait du monde du travail qu'au franchissement d'un seuil d'âge. De même, la question de la dépendance n'est pas uniquement indexée sur l'âge, même si le risque augmente évidemment au fil des années. Pour les SDF, elle peut apparaître bien avant la cinquantaine et leur espérance de vie est alors limitée. Quand les âges de la vie ne constituent plus des repères aussi nets que par le passé, il est illusoire d'appréhender la situation des personnes vieillissantes au regard du logement à travers des catégories aussi peu homo-

[4] Conseil d'orientation des retraites, 2007.

gènes que celles des « retraités », des « seniors » encore valides ou du « quatrième âge »[5].

Pour traiter de la question des rapports entre vieillissement et habitat, il apparaît plus opportun de réfléchir dans une perspective dynamique aux étapes de la vie des personnes âgées. Ces étapes renvoient à deux phénomènes socio-économiques et démographiques distincts : d'une part le passage à la retraite et d'autre part l'entrée dans la vieillesse. À ces deux phénomènes correspondent deux problématiques radicalement différentes du rapport au logement pour les personnes vieillissantes[6] : la première est celle de la rupture de la contrainte liée au travail ; elle autorise des mobilités résidentielles (déménagements) ou une rupture partielle avec le lieu de résidence (longs voyages, résidence secondaire, double résidence…) et donne l'occasion de mettre à profit les ressources accumulées au cours de la vie active… pour peu que cela ait été le cas. La seconde est caractérisée par l'apparition de nouvelles contraintes liées à l'isolement, à la perte d'autonomie, à la dépendance. Autant de situations qui engendrent des nécessités d'ajustement résidentiel et peuvent donner lieu à des déménagements ou à des départs en institution, mais se limitent le plus souvent à l'adaptation des logements occupés et à un recours accru à différents types de services. Ce qui correspond d'ailleurs aux souhaits des personnes âgées qui expriment massivement une aversion pour l'entrée en maison de retraite - le plus souvent elles ne quittent leur logement que lorsqu'elles y sont obligées - ainsi qu'à l'orientation des politiques publiques dites de « maintien à domicile ». Contrairement à une idée répandue, le lieu de vie des personnes âgées demeure généralement leur logement et non pas des maisons de retraite ou des institutions spécialisées. À la fin des années 1990, la quasi totalité des personnes âgées vit effectivement à domicile jusqu'à un âge avancé (95 % des 75-79 ans, 90 % des 80-84 ans, 80 % des 85-89 ans) et ce n'est qu'à partir de 90 ans que le recours à des établissements devient plus fréquent (mais 64 % des nonagénaires vivent encore à leur domicile)[7]. **Vieillir chez soi dans de bonnes conditions devient donc un enjeu de société.**

[5] Le vocabulaire utilisé pour rendre compte des étapes du vieillissement est incertain et peu stabilisé. La notion de retraité assez communément utilisée ne recouvre pas toutes les situations de ceux qui ont passé la soixantaine, sans compter que l'âge de la retraite évolue. Si la notion de senior évoque, pour ceux qui ne le sont pas, le début du temps de la retraite, le temps libre et les voyages, l'engagement dans des activités des personnes en bonne santé dotées d'un pouvoir d'achat confortable, elle, est récusée par la plupart des personnes âgées. Et même la catégorie « personne âgée » apparaît particulièrement absurde puisque… nous avons tous un âge, comme le souligne Jean Paul Filiod, socio-anthropologue (journée d'étude « Vieillir chez soi, un enjeu de société » du 13 novembre 2008) !

[6] Sur cette distinction voir Jean Claude Driant, « La place des personnes âgées dans le marché du logement », in Habitat social et vieillissement : représentations, formes et liens, La Documentation française.

[7] Source : Recensement général de la population de 1999.

Ces deux moments qui génèrent des difficultés spécifiques, doivent donc être pris en considération : celui du passage à la retraite qui s'effectue avec un potentiel social, culturel et financier très inégal selon les différentes catégories de retraités et celui de l'apparition d'incapacités plus ou moins importantes et d'installation dans une situation de dépendance. Ces deux moments dans le processus de vieillissement, ces deux expériences, rendent problématique le rapport au logement et génèrent des situations de mal-logement spécifiques dont nous nous proposons de rendre compte. Mais auparavant il nous faut préciser le décalage qui existe entre une représentation relativement optimiste de la situation des personnes âgées fondée sur les travaux statistiques et les situations difficiles que vivent bon nombre d'entre elles.

La parenthèse heureuse s'est refermée

Les études statistiques dont nous disposons montrent que, globalement, les ménages retraités sont relativement aisés et disposent désormais d'un pouvoir d'achat voisin de celui des actifs malgré la cessation de leur activité professionnelle. Au point de laisser penser qu'il existerait un « âge doré des tempes grises ». Fin 2005, le niveau de vie moyen pour les ménages de retraités n'était plus inférieur que de 10 % à celui des actifs (1 499 euros mensuels contre 1 657). Le rattrapage du niveau de vie des actifs par les retraités, engagé depuis le début des années 1970, est encore plus net si l'on intègre les revenus du patrimoine puisqu'ils en perçoivent en moyenne deux fois plus que les actifs. En outre, 74 % d'entre eux sont propriétaires de leur logement, contre 56 % des actifs. Et la part des propriétaires sans charge de remboursement au sein des retraités est le double de celle observée dans l'ensemble de la population. En tenant compte des revenus du patrimoine[8] et des loyers imputés, l'écart de niveau de vie moyen entre actifs et retraités n'est plus que de 2 % en 2003[9]. D'une façon générale, la hausse de leur niveau de vie s'est traduite par un important recul de la pauvreté des personnes âgées. Le nombre de personnes bénéficiant du minimum vieillesse[10] a baissé continuellement entre 1959 et 2006, alors qu'il a pourtant bénéficié de fortes revalorisations au cours de cette période. Le nombre de bénéficiaires est ainsi passé de 2,55 millions à 599 000 au cours de la période (dont 60 % de femmes) et il représente, en 2006,

[8] Le niveau de patrimoine des plus de 50 ans excède de plus de 50 % le patrimoine moyen des Français (Conseil des prélèvements obligatoires, 2008).
[9] Données du Conseil d'orientation des retraites citées par Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008, La Documentation française.
[10] Le minimum vieillesse est remplacé pour les nouveaux bénéficiaires par l'Allocation de solidarité aux personnes âgées (Apsa) suite au décret du 12 janvier 2007.

4,5 % de la population âgée de 65 ans et plus contre environ un tiers en 1959. Pour autant, l'avenir des personnes âgées en matière de revenus et d'habitat n'est certainement pas aussi rose que ces chiffres le suggèrent.

Selon le rapport de *l'European center for social welfare policy and research*[11] la part des personnes âgées vivant en dessous du seuil de pauvreté risque fort d'augmenter dans les années à venir. Ce rapport souligne en effet que les personnes âgées de 65 ans et plus des 25 états membres de l'Union Européenne étaient fortement exposées à la menace de difficultés financières. Environ treize millions de personnes âgées courent un risque de pauvreté dans les 25 états membres de l'UE, ce qui équivaut presque à un sixième des 74 millions de personnes âgées vivant dans l'Union. Le risque est par ailleurs deux fois plus élevé pour les anciens états membres (Europe des 15) que pour les nouveaux.

Si les retraités jouissent aujourd'hui d'un niveau de revenu élevé, il s'agit là d'une situation inédite dans l'histoire qui ne se prolongera sans doute pas. À l'évidence « *nous vivons le point culminant d'une période marquée par la figure du jeune retraité riche, propriétaire d'un logement devenu inaccessible aux salariés actuels, et dont le niveau de vie est comparable à celui des actifs de son temps*[12] » et d'aucuns annoncent « *le crépuscule des vieux aisés à l'horizon 2015*[13] ». De fait, **le passage à la retraite s'accompagne déjà d'une incontestable baisse de revenu** : le revenu moyen annuel d'un ménage avec deux retraités (23 813 €) ne représente que 71 % du revenu moyen des ménages actifs (33 433 €) et seulement 45 % dans le cas des retraités seuls (15 164 €)[14]. Il n'est donc pas étonnant de constater que 31,7 % des ménages retraités appartiennent aux trois premiers déciles de niveaux de vie alors qu'ils sont 20,4 % parmi les ménages de plus de 50 ans en activité[15] (enquête Logement 2002).

Pour l'avenir, beaucoup s'accordent sur l'idée d'une montée des incertitudes quant au niveau de retraite des générations futures. L'évolution du marché du travail (précarité de l'emploi, progression limitée des salaires), la transformation des structures familiales (ruptures et recompositions familiales, poids des personnes seules) comme l'incertitude

[11] Zaidi A., « Pension Policy in EU25 and its Possible Impact on Elderly Poverty », Policy Briefs, 2006.
[12] Louis Chauvel sociologue, professeur à Sciences Po Paris dans un entretien au journal Le Monde (30 novembre 2008).
[13] Le Monde du 30 novembre 2008.
[14] Enquête Patrimoine 2003-2004, Insee.
[15] Christelle Minodier et Christelle Rieg, Insee, « Le patrimoine immobilier des retraités : une approche descriptive », in Vieillissement de la population et logement, La Documentation française, 2007.

qui pèse sur les régimes de retraite (augmentation des durées de cotisation) conduiront inéluctablement à une baisse du nombre de personnes pouvant bénéficier d'une pension de retraite à taux plein.

D'ores et déjà, des donnés statistiques font apparaître une inversion de la tendance enregistrée depuis plusieurs décennies. C'est ainsi que **le rattrapage par les retraités du niveau de vie moyen des actifs s'est interrompu**. Entre 1996 et 2005, la progression du niveau de vie des plus de 65 ans a été inférieure à celle du niveau de vie des actifs (+ 0,8 % contre + 1,3 %) et cet écart est encore plus marqué pour les ménages les plus pauvres appartenant au premier décile de la distribution des revenus. L'évolution du minimum vieillesse reflète la même tendance. Alors qu'il se situait en 1990, pour une personne seule, à peu près au niveau du seuil de pauvreté (estimé à 50 % du revenu médian), il ne représente plus que 88 % de ce seuil en 2005. Il n'est donc pas étonnant de constater que **le recul de la pauvreté des personnes âgées, enregistré sur une longue période, est enrayé**. Le taux de pauvreté s'accroît en effet pour les personnes seules[16] - qui sont le plus souvent des femmes - et les écarts de revenus se creusent au sein de la population âgée[17].

Les associations qui interviennent auprès des personnes âgées confirment par leurs observations ce retournement de tendance et dessinent les traits de catégories qui apparaissent particulièrement vulnérables. À côté de la pauvreté des femmes âgées et isolées, apparaissent les figures de personnes âgées particulièrement exposées, les sans-domicile-fixe vieillissants, les immigrés âgés en foyer, les personnes seules et âgées vivant dans les zones urbaines sensibles... De leur côté, les Conseils généraux signalent qu'une part croissante de ménages âgés sollicite désormais les différents dispositifs sociaux afin de faire face à leurs problèmes de solvabilité, et plus particulièrement à ceux ayant trait au logement[18]. C'est ainsi qu'entre 2000 et 2006, le nombre d'aides distribuées par le Fonds de solidarité pour le logement de Moselle aux personnes de plus de cinquante ans a augmenté de six points et qu'elles représentent désormais 17 % des ménages aidés pour accéder à un logement. Bref, malgré des données générales qui font état d'une amélioration des conditions d'habitat des personnes âgées et soulignent

[16] La solitude est un facteur de pauvreté chez les personnes âgées : parmi les personnes pauvres de 65 ans et plus, 3 sur 4 vivent seules (Rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008).
[17] Le total de revenus touchés par les 20 % les plus riches de la population âgée est 4,5 fois supérieur au total des revenus touchés par les 20 % les plus modestes. Ce ratio est de 4,1 % au Royaume uni, 3,9 en Allemagne, 3 en Belgique, 2,5 au Danemark (source Eurostat citée par Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008).
[18] Les services du département de Corrèze rappelaient récemment qu'ils ont dû revoir leurs plafonds d'accessibilité au Fonds de solidarité logement afin qu'y soit intégrée ce que l'on appelle désormais l'allocation de solidarité aux personnes âgées (qui a remplacé le minimum vieillesse - montant 628,10 € mensuels).

qu'elles occupent des logements plus spacieux et plus confortables que le reste de la population, le témoignage des associations montre que le nombre de personnes qui vivent dans un grand dénuement comme de celles qui basculent dans le mal-logement ne cesse de croître.

Les signaux d'alerte des associations

D'après une enquête réalisée par la SOFRES pour le **Secours Catholique** en février 2008 auprès de 400 maires et de 1 000 Français : 37 % des maires et des Français interrogés placent les personnes âgées parmi les trois catégories de personnes les plus en difficulté, alors qu'ils n'étaient que 18 % à le faire en 2001, et 27 % des maires estiment que la situation des personnes âgées s'est dégradée depuis quelques années, alors qu'ils n'étaient que 6 % à le penser en 2001.

Selon le baromètre 2008 des **banques alimentaires,** rendu public en septembre 2008, le nombre de personnes bénéficiant d'une aide alimentaire a augmenté de 8 % en deux ans : parmi les personnes accueillies, on compte 14 % de retraités (Le Monde du 18/09/2008).

D'autres associations ont identifié des problématiques similaires :
Médecins du monde, (Rapport 2006 de l'Observatoire de l'Accès aux soins de la mission France, octobre 2007) :
- Plus de 1 300 personnes âgées de 60 ans et plus, soit 6 % des patients, ont été reçues dans les Centres d'Accueil, de Soins et d'Orientation de MDM en 2006. L'augmentation régulière de la proportion de ces patients entre 2000 et 2004 (de 6,5 % à 8 %) avait justifié en 2005 une observation particulière de ce groupe de consultants.
- Moins dégradées que celles des plus jeunes, les conditions de logement des 60 ans et plus n'en restent pas moins préoccupantes : près de 4 patients sur 10 sont en difficulté sur le plan du logement ; 27 % vivent dans un logement précaire, 10 % sont sans logement.

Les Restos du cœur : "Les inscriptions pour la saison 2008-2009 sont en hausse de 5 à 10 %. Nous accueillons de plus en plus de personnes âgées et de travailleurs pauvres", a déclaré à l'agence Reuters le président des Restos, Olivier Berthe (La Tribune du 2/12/2008).

Le Secours catholique s'inquiète, dans son rapport 2007, de l'augmentation dans ses services d'accueil du nombre de personnes âgées de 50 ans et plus : elles représentaient 19,5 % du total de personnes rencontrées en 2002 et 24,1 % en 2007.

L'association Emmaüs notait dans son baromètre 2005 une augmentation des personnes vieillissantes accueillies dans les 20 centres d'hébergement de pre-

mière urgence implantés à Paris et région parisienne : « le nombre de personnes âgées de plus de 55 ans augmente. Elles ont représenté 20,9 % du public accueilli en 2005 contre 18,5 % en 2004 et 11,6 % en 2003. »

En 2007, **Les petits frères des Pauvres** accueillent et accompagnent des personnes de plus de 50 ans (plus de 10 000 personnes accueillies et 7 720 accompagnées en 2007). Par personnes accompagnées, il faut entendre celles que l'association accompagne dans la durée tout au long de l'année que ce soit à leur domicile, dans les institutions, dans des parcours de relogement, durant le temps d'une hospitalisation, etc. Les personnes âgées de 60 à 89 ans représentent les deux tiers des personnes accompagnées (64 %) avec une pointe pour les 80-89 ans qui constituent 25 % de l'ensemble des personnes accompagnées par Les petits frères des Pauvres. 8 % des personnes accompagnées sont en situation d'habitat précaire (hôtel, structure transitoire, sans domicile fixe). Depuis 2004, Les petits frères des Pauvres ont développé des actions dans des foyers de vieux migrants et auprès de personnes âgées vivant en zone urbaine sensible. L'association observe également une évolution des situations des candidats au relogement au sein de ses commissions d'admission interne passant de demandes liées à des pertes d'autonomie d'un public du grand âge à des demandes liées à des situations de grande précarité associées à des problématiques de santé d'un public plus jeune (50-65 ans).

Lorsque la vieillesse révèle de profondes inégalités

En considérant les « personnes âgées » comme une catégorie homogène, on procède comme si le fait d'arriver à la soixantaine dispensait de les rattacher à la hiérarchie sociale, alors que l'on retrouve évidemment de très fortes disparités de revenus chez les retraités. De fait, **les différences de niveaux de vie sont encore plus marquées chez les retraités que chez les personnes en âge de travailler** : alors que le rapport entre les 10 % les plus riches et les 10 % les plus pauvres dépasse à peine 3 chez les actifs occupés, il atteint 3,25 chez les retraités, où l'échelle des revenus est plus ample[19]. Ces disparités risquent d'augmenter à l'avenir car les parcours de vie (âge d'entrée dans la vie active, vie familiale, santé et espérance de vie, inactivité, chômage…) sont de plus en plus affectés par des aléas de carrière, par l'instabilité des revenus, par des périodes de chômage de plus en plus longues. Et ce sont les ouvriers, les employés et les personnes les moins diplômées qui sont le plus affectés au moment du passage à la retraite, car

[19] France, portrait social, édition 2008, Insee.

ce sont eux qui ont les trajectoires professionnelles les plus chaotiques[20].

Les écarts de revenus entre les retraités et les actifs ont aussi une dimension territoriale. C'est ainsi qu'ils apparaissent particulièrement marqués dans certaines régions comme la Bretagne. Si le revenu médian des « moins de 60 ans » y est plus élevé que pour la moyenne des régions de province, celui des « plus de 60 ans » est au contraire bien plus faible. Concernant les plus de 75 ans notamment, la différence entre l'ensemble de la province et la Bretagne est assez significative. En 2003, la moitié des ménages dont la personne de référence a plus de 75 ans déclare un revenu inférieur à 12 790 €, soit 1 014 € de moins que pour l'ensemble de la province[21].

La diversité des états de santé traduit également de très fortes inégalités sociales. Pour ne prendre qu'un seul indicateur, on trouve parmi les personnes de plus de 65 ans qui déclarent une incapacité (pour raison de santé) plus ou moins grave à vivre de façon autonome à leur domicile, un peu plus de 30 % d'anciens ouvriers contre 20 % d'anciens employés et 9 % d'anciens cadres et ingénieurs (cette hiérarchie qui vaut pour les hommes se retrouve pour les femmes dans les proportions suivantes : 40 %, 30 % et 13 % respectivement)[22].

Les inégalités sociales, qui s'accentuent au moment de la vieillesse, ont alors un impact sur le logement des personnes âgées et permettent de comprendre pourquoi certaines sont davantage exposées que d'autres au phénomène du mal-logement. Sans oublier que la situation qui est difficile pour ceux qui arrivent aujourd'hui à l'âge de la retraite le sera encore plus demain pour les nouvelles générations de retraités.

Inégalités en cascade face au logement

Les retraités d'aujourd'hui, qui jouissent en moyenne d'une situation favorable, pourraient envisager l'avenir avec optimisme puisqu'ils ont massivement profité des Trente Glorieuses afin d'améliorer leur situation résidentielle et devenir propriétaires[23]. Ils disposent en effet, pour les trois quarts d'entre eux, d'un capital qui pourra être mobilisé en cas

[20] « Aléas de carrière, inégalités et retraite », rapport de recherche du Centre d'Etudes de l'emploi, juin 2008.

[21] Flash d'Octant n°116, mars 2006.

[22] Voir sur cette question : Grand A., Clément S., Bocquet H., chapitre « les personnes âgées », in Les inégalités sociales de santé, La Découverte, 2000.

[23] Selon l'Enquête Logement de l'INSEE de 2002, 73 % des ménages retraités sont propriétaires de leur résidence principale et 76 % sont propriétaires d'au moins un logement, que ce soit leur résidence principale, une résidence secondaire, un logement mis en location, ou encore un logement vacant.

de besoin pour constituer un complément de ressources (vente ou location). Cette situation générale masque **de profondes inégalités de patrimoine** qui s'ajoutent aux inégalités de ressources évoquées précédemment. Ainsi, les retraités les plus riches possèdent un patrimoine immobilier moyen d'une valeur quatre fois supérieure à celui des retraités les plus modestes.

Ces inégalités de patrimoine ont aussi une dimension générationnelle puisque les retraités les plus âgés qui ont moins accédé à la propriété[24] disposent moins souvent d'un patrimoine (et comptent parmi eux 70 % d'anciens ouvriers et employés[25]). Cela tient à la distribution de la propriété en fonction du niveau de revenu. Selon une enquête du Credoc, alors qu'il y avait 7 ménages sur 10 propriétaires de leurs logements en 2007 parmi les hauts revenus, il y en avait un peu moins de 1 sur 2 dans cette situation au sein des classes moyennes (46 % exactement) et 1 sur 3 parmi les bas revenus[26]. Ces écarts dans la répartition de la propriété se creusent puisqu'ils étaient bien inférieurs au début des années 1990[27]. Désormais, les riches sont plus souvent propriétaires et les classes moyennes comme les bas revenus le sont moins souvent. Cette explosion des inégalités d'accès à la propriété au cours des deux dernières décennies aura donc aussi pour effet de limiter dans l'avenir les sécurités liées à la propriété (si tant est qu'elles existent) pour les catégories les plus modestes, et de rendre les dépenses de logement plus lourdes pour elles.

Il convient aussi de faire état **des inégalités de genre devant le logement** car même si les femmes sont entrées massivement sur le marché du travail depuis la fin des années soixante et même si la durée de vie en couple s'allonge, elles ont bien souvent des carrières incomplètes (elles sont particulièrement concernées par des durées d'inactivité importantes et le travail à temps partiel concerne les femmes à 85 %). Elles disposent de rémunérations plus faibles que celles des hommes (de 12 % en moyenne) et ce sont elles qui sont majoritairement frap-

[24] Sa diffusion s'accélère en France à partir de la fin des années cinquante et concerne donc les ménages qui sont entrés sur le marché du logement au cours des Trente Glorieuses et ont connu des conditions favorables pour accéder à la propriété (abondance de l'offre, conditions de financement favorables, taux d'inflation élevés qui ont contribué à diminuer la charge de remboursement).

[25] Cf. « Vieillissement de la population et logement » sous la direction de Catherine Bonvalet, Ferial Drosso, Francine Benguigui, Phuong Mai Huynh, Plan Urbanisme, Construction, Architecture, La Documentation française, 2007.

[26] L'étude du Credoc sur les « Conditions de vie et aspiration des Français » distingue trois groupes dans la population : un groupe central regroupant les classes moyennes (60 %), un groupe comprenant les 20 % de la population aux revenus les plus faibles, et un groupe symétrique composé des 20 % de ménages les plus aisés.

[27] Alors qu'il y avait en 2007, 70 % de propriétaires parmi les hauts revenus, 46 % parmi les classes moyennes et 33 % parmi les bas revenus, ces proportions étaient respectivement de 65 %, 54 % et 50 % en 1992.

pées par le veuvage. À la solitude, s'ajoutent alors bien souvent des difficultés financières qui les obligent à des choix difficiles en terme de consommation ou de logement. La faiblesse du niveau de leurs retraites n'est pas compensée par les pensions de réversion dont le montant est plafonné[28]. Ces pensions de réversion ne sont d'ailleurs ouvertes que pour les femmes qui ont été mariées et la Sécurité sociale ne reconnaît aucunement les veuves « hors mariage » ou même pacsées.

Tout cela explique que les femmes représentaient 60 % des bénéficiaires du minimum vieillesse en 2005 et qu'elles sont plus durement frappées par la pauvreté que les hommes. En 2005, 7,6 % des femmes âgées de 65 à 74 ans étaient pauvres contre 6,1 % des hommes. Ces taux étaient respectivement de 12,8 % et de 9,2 % pour la population âgée de plus de 75 ans. Selon l'OCDE, en 2006, une femme âgée de 64 à 75 ans a six fois plus de probabilité d'être pauvre si elle vit seule que si elle vit en couple. Ce ratio monte à 7 fois pour les femmes âgées de plus de 75 ans. Devenues veuves, elles sont souvent amenées à changer de logement, parfois à renoncer au statut de propriétaire et à réajuster leurs dépenses.

Marcelle, 64 ans : un parcours résidentiel descendant

Marcelle, 64 ans, professeure des écoles à la retraite, habite à Sartrouville. Suite à une rupture conjugale il y a trois ans, elle a dû quitter l'appartement qu'elle louait dans le parc privé. Sa recherche d'un nouveau logement n'a pas été simple étant donné ses ressources (1 800 euros par mois) et son âge. Une amie lui a alors proposé de lui louer de manière non déclarée un meublé de 18m^2 à « prix d'ami » : « *400 euros par mois, alors que pour un appartement comme ça ici, le prix normal, c'est 600 à 700 euros* ».

Ce logement n'est pas situé en centre-ville, et se trouve loin des commerces et des commodités. Marcelle n'est pas satisfaite de ses conditions de logement, d'autant plus qu'elle a été habituée à un autre confort de vie : « *Je me retrouve dans un petit espace alors que je vieillis… j'ai pris un coup de vieux depuis 4 ans quand même. Et je vis dans des conditions qui sont bonnes pour un étudiant. Je suis obligée de mettre mes affaires chez mon fils car je n'ai pas de place chez moi… Mais il m'a fait comprendre qu'il fallait que je les récupère bientôt* »…

Marcelle ne souhaite pas quitter Sartrouville, malgré le niveau élevé des prix de l'immobilier, car elle désire rester à proximité de son fils, âgé de 38 ans, en invalidité à 50 %. Depuis 3 ans, Marcelle renouvelle sa demande de logement social auprès du Service logement de sa mairie… en vain pour le moment, faute de logements disponibles. Elle n'a guère d'espoir, et ce d'autant plus qu'on lui

a dit qu'elle « *aurait au mieux un studio, du fait qu'elle est toute seule* ». Elle n'a même pas tenté de rechercher un logement dans le parc privé, estimant qu'elle aurait « *dans le meilleur des cas, pour plus cher qu'aujourd'hui, un appartement de même superficie* ».

Le regain actuel des ventes en viager - cette forme de cession immobilière qui consiste à vendre sa maison en contrepartie d'une rente viagère en conservant le droit d'y vivre - **est significatif des difficultés financières rencontrées par certaines personnes âgées dont la retraite ne suffit plus à assurer la subsistance** mais qui se refusent à déménager ou n'en ont pas les moyens. Incapables de faire face au coût de la vie ou de financer leur accueil dans une maison de retraite médicalisée, de plus en plus de personnes sont contraintes d'adopter la solution du viager qui les amène à se défaire d'un patrimoine qu'elles auraient souhaité léguer à leur descendance.

Le regain des ventes en viager, indice d'une précarisation économique des personnes âgées ? [29]

Les ventes en viager constituent un « micromarché » puisqu'elles ne représentent que 1 % à 3 % de l'ensemble des ventes immobilières. Pourtant, cette forme de vente, après une baisse régulière qui laissait augurer de son extinction, connaît un regain de vitalité et fait de nouveau des adeptes. Il faut y voir le signe d'une précarisation économique des personnes âgées, la majeure partie de ces vendeurs étant constituée de veuves qui peinent à survivre avec une pension de réversion et ont absolument besoin de revenus complémentaires pour s'en sortir. Parfois, la vente en viager se fait à la demande des enfants qui souhaitent obtenir une avance sur héritage dont ils ont immédiatement besoin. La rente étant augmentée quand le vendeur quitte son logement, la vente en viager peut également aider à payer un séjour en maison de retraite médicalisée que la famille ne veut ou ne peut assumer. Le renouveau du viager traduirait donc une évolution économique et sociétale, comme l'explique un notaire : *« C'est un indicateur de l'érosion des retraites, de l'isolement des personnes âgées et de la déstructuration des familles »*.

[28] Au 1er janvier 2008, le plafond de ressource de la pension de réversion pour une personne est de 17 555,20 € / an, soit 1 462,90 € / mois pour une personne seule et de 28 088,32 € / an, soit 2 340,70 € / mois pour un ménage. La pension de réversion est égale à 54 % du montant de la retraite que percevait ou aurait perçu le conjoint décédé. Le montant minimum de la pension de réversion (261,43 € / mois) peut être réduit selon le niveau de ressources de la personne, afin de ne pas dépasser le plafond fixé.

[29] « Le viager, béquille de la retraite », Le Monde du 8 septembre 2008.

Des retraités confrontés au marché immobilier

D'une façon générale, les ménages retraités consacrent une part plus importante de leur budget pour leur logement que les autres ménages (19 % contre 17,7 % en moyenne[30]). La fragilité de la situation de propriétaires et de locataires âgés est encore accentuée quand ils doivent envisager un déménagement. Certes les personnes âgées sont trois fois moins mobiles que les autres catégories de la population[31], mais quand elles le sont c'est bien souvent sous la contrainte, sans disposer des ressources personnelles et financières pour le faire dans de bonnes conditions. Si la situation est parfois délicate pour les propriétaires qui sont confrontés à cette nécessité, elle l'est encore plus pour les locataires âgés qui se trouvent dans l'obligation de trouver un nouveau logement (à la suite d'un congé pour vente, par exemple) et sont ainsi confrontés au marché. Faute de trouver une solution de relogement ils peuvent faire l'objet d'une procédure d'expulsion (tant qu'ils n'ont pas 75 ans). La situation est également difficile pour les locataires âgés dans des logements qui sortent de la réglementation de la loi de 1948, et se retrouvent, au moment du renouvellement de leur bail, confrontés à des loyers de marché. On pourrait aussi évoquer la situation de certaines personnes dont le logement était associé à l'emploi (gardien d'immeubles notamment) et qui n'ont pas anticipé leur relogement au moment de leur cessation d'activité. Pour les unes et les autres, l'accès à la propriété est barré (niveau de ressources et impossibilité de contracter des emprunts bancaires à partir d'un certain âge) et elles n'ont souvent d'autre solution que de solliciter un logement social au risque de se trouver en concurrence avec d'autres demandeurs prioritaires et de devoir changer de quartier si leur demande est satisfaite.

Contrairement aux idées reçues, le moment du passage à la retraite n'est pas le principal déclencheur de mobilité résidentielle chez les personnes âgées. Et, lorsque c'est le cas, cette mobilité répond davantage à des contraintes financières qu'à un choix de vie. Certes, il existe bien

[30] Avec l'âge, la part des dépenses de logement dans l'ensemble du budget augmente fortement. En valeur, les ménages où la personne de référence a 80 ans ou plus dépensent largement plus pour les loyers que les autres ménages (de 16,8 % pour les retraités de moins de 60 ans à 23,8 % pour les ménages retraités de 80 ans et plus). Aux âges élevés, on peut penser que les ménages retraités sont plus souvent locataires de leur lieu d'habitation que les ménages de retraités plus jeunes. Enquête Budget des familles 2001.

[31] Le taux d'emménagés récents des ménages âgés de plus de 60 ans entre 2002 et 2006 est environ trois fois moins important que pour les autres ménages, mais il est toutefois de 10,2 % (contre 9,75 % entre 1998 et 2002). Si ce sont les plus jeunes qui sont le plus mobiles (11,9 % des 60 à 74 ans ont changé de logement entre 2002 et 2006), la mobilité est encore importante pour les ménages d'âge plus élevé : 7,5 % pour les 75-84 ans, 8,6 % pour les ménages âgés de plus de 85 ans. Si les ménages les plus âgés changent encore assez fréquemment de logement (plus qu'entre 1998 et 2002), les ménages de 60 à 75 ans représentent 7 ménages âgés mobiles sur 10 compte tenu du poids respectif des différentes classes d'âge (source : Enl 2006).

un mouvement de « mobilité de confort » chez certains jeunes retraités qui quittent les grandes villes pour s'installer dans une maison individuelle au sein d'une petite ville ou d'une commune rurale, souvent dans une région au climat agréable (phénomène d'héliotropisme). Cependant, au sein de la population âgée, il s'agit plus fréquemment d'une mobilité dite « d'ajustement ». Liée à des événements particuliers (modification dans la composition du ménage, baisse de revenus et problèmes de santé, notamment), elle se traduit par un mouvement vers l'habitat collectif en location qui se manifeste toutefois de plus en plus tard (surtout après 85 ans). Le plus souvent, c'est par un changement de logement sans modification du statut d'occupation[32] et dans plus de la moitié des cas pour occuper un logement plus petit, ainsi que par un rapprochement des centres urbains. **Ce n'est donc pas tant le passage de l'activité à l'inactivité qui explique les changements dans le parcours résidentiel des personnes âgées mais l'isolement, le veuvage, la précarisation économique ou encore la perte d'autonomie,** contrairement à ce que l'on peut observer pour les jeunes, pour lesquels le déménagement est motivé par des « gains » au niveau personnel (obtention d'un emploi, mise en couple, naissance d'un enfant….). Pour les personnes âgées, cette perte peut bien souvent se traduire par une **trajectoire résidentielle descendante** contrainte, autrement dit par une dégradation des conditions d'habitat en termes de confort, de taille, d'environnement, de cadre de vie. Contraintes de déménager pour réajuster leurs dépenses de logement à leurs possibilités financières, les personnes âgées doivent nécessairement faire des concessions par rapport à la localisation ou à l'accessibilité de leur logement… Ainsi, **si les déménagements forment la jeunesse**[33], du moins pour les jeunes qui le font de manière libre en vue d'une amélioration du confort de vie, on pourrait dire qu'**ils « déforment » la vieillesse,** en ce qu'ils obligent à défaire un confort acquis au cours de la vie.

[32] 63 % des propriétaires occupants âgés qui ont changé de logement entre 2002 et 2006 sont restés propriétaires, 65 % des locataires du secteur Hlm qui ont changé de logement au cours de la même période sont demeurés dans le parc Hlm, mais seulement 43 % des locataires âgés du parc locatif privé mobiles ont conservé le même statut. La fonction d'accueil transitoire du parc locatif privé se trouve ainsi confirmée même pour les personnes âgées.

[33] Dubujet F., « Les déménagements forment la jeunesse », in *INSEE Première*, n°647, mai 1998. Cf. aussi le chapitre consacré au logement des jeunes dans le Rapport de la Fondation Abbé Pierre sur l'état du mal-logement 2006, « le logement des jeunes dans l'œil du cyclone ».

Albertine, 64 ans : endettement puis expulsion locative après la cessation d'activité

Albertine, 64 ans, est célibataire. Employée retraitée depuis quatre ans, elle a vu ses charges fixes se maintenir tandis que ses revenus ont diminué de manière non négligeable. Désireuse de conserver un niveau de vie proche de celui de sa vie active, Albertine a eu recours à plusieurs crédits à la consommation. Son endettement s'est donc inexorablement accru. Les établissements bancaires lui ont refusé un financement de restructuration du fait de son âge et du coût des assurances. Albertine a donc été expulsée de son logement dans le parc social (Val-de-Marne) puis relogée dans une cité enclavée du même département. Elle se retrouve donc, en fin de parcours résidentiel, dans un logement et un quartier qui lui sont étrangers : elle n'a plus ses repères, ses habitudes, ses connaissances…. Albertine se sent aujourd'hui « *très seule et déprimée* », et rejette son environnement, qu'elle ne considère pas comme « sien ».

Michelle, 60 ans : la perte du conjoint à l'origine du non-logement

Michelle a perdu son mari en 2003. Après être restée un temps au domicile conjugal afin de maintenir un lien avec ses souvenirs, elle a finalement fait une demande de logement social, ne pouvant assumer seule le loyer de son ancien appartement. Ses demandes n'ont pas abouti à temps. Surendettée, elle a été expulsée et est depuis hébergée par le 115.

Lorsque la vieillesse s'accompagne de la perte d'autonomie

Un autre moment problématique dans le processus de vieillissement apparaît avec l'apparition d'incapacités plus ou moins sévères et **l'instauration d'une situation de dépendance** qui survient globalement de plus en plus tard mais concerne en fait des personnes d'âge très différent. Le problème auquel sont confrontées les personnes âgées n'est pas tant le vieillissement en soi que le handicap et la perte d'autonomie qui l'accompagne. Avec l'allongement de la durée de la vie, le nombre de personnes âgées devant être prises en charge par la famille ou la collectivité ne va pas manquer d'augmenter dans des proportions considérables[34]. Il s'en suivra inévitablement une demande croissante d'adaptation des logements et de services pour permettre aux personnes âgées de demeurer aussi longtemps que possible dans leur logement qui doit en quelque sorte devenir un « logement accompagné » ainsi qu'une progression de la demande d'accueil dans des établisse-

[34] Entre 2000 et 2050, le nombre de personnes âgées de 75 ans et plus pourrait être multiplié par 2,7 et celui des 85 ans et plus par 3,8 pour atteindre 4,8 millions d'individus.

ments spécialisés. Les chiffres dont nous disposons soulignent le décalage considérable entre les besoins des personnes les plus âgées (au-delà de 80 ans notamment), l'état de leur logement qui n'est pas souvent adapté (il l'est pour 13 % des octogénaires seulement) et l'insuffisance des services de proximité qui reportent la charge d'accompagnement quotidien sur les familles.

Le maintien à domicile repose sur la possibilité d'adapter le logement et sur l'existence de services de proximité. Même lorsqu'ils existent, les familles ou l'environnement social immédiat des personnes âgées sont fortement sollicités. Leur intervention est souvent rendue nécessaire par l'ampleur des demandes mais aussi par le coût des prestations extérieures qui représente un obstacle pour bon nombre de personnes âgées. Sans compter qu'elles retardent souvent le recours à de tels services ne serait-ce que pour repousser l'image d'une dépendance qui ne pourra que s'accentuer.

L'instauration d'une situation de dépendance, outre qu'elle révèle parfois des difficultés insurmontables d'adaptation du logement, **contribue à générer des coûts nouveaux** (non pris en charge socialement) **qui peuvent rendre difficile le maintien dans le logement.** Cette adaptation du logement à la dépendance est d'autant plus problématique que les ressources des ménages concernés sont faibles et interpellent sur la crédibilité et l'efficacité des politiques de maintien à domicile. Sans compter qu'une part importante des locataires, disposant de faibles ressources et de ce fait non assujettis à l'impôt sur le revenu, ne peuvent bénéficier des exonérations fiscales prévues par le plan de développement des services à la personne de 2005.

L'explosion attendue des besoins d'accompagnement à domicile va vraisemblablement reporter sur les familles une large part de cette charge. D'autant que pour la première fois, deux générations sont retraitées en même temps, ce qui reporte sur la plus jeune (celle qui a la soixantaine) — essentiellement sur les femmes d'ailleurs — la charge de s'occuper des parents âgés… mais aussi des petits enfants. Mais qu'advient-il des personnes qui n'ont pas cet environnement familial ? Parfois le pire comme l'ont montré les effets de la canicule en 2003 qui ont révélé l'extrême solitude dans laquelle vivaient certaines personnes âgées.

Le vieillissement conduit à un rétrécissement du champ social qui s'organise alors autour du logement (voire de la chambre) et suscite des besoins d'accompagnement spécifiques. Ces personnes âgées, restées dans le logement familial, s'isolent, et désinvestissent leur quartier, leur vie à l'extérieur : « *elles avaient une vie sociale avant, mais se cloîtrent chez elles, ne sortent plus le soir parce qu'elles ont peur des*

jeunes, ne se déplacent plus dans les associations locales comme elles avaient l'habitude de le faire » (association les petits frères des Pauvres[35], Champigny). Ce repli sur soi se trouve accentué par la perte de mobilité. Les personnes âgées ne descendent alors plus faire leurs courses et de fait s'alimentent mal : « *Il y a Jacques, un homme de 72 ans isolé dans sa cité et en perte d'autonomie. Avant que nous le suivions avec l'association, il ne mangeait rien de frais, il ne mangeait que des « saloperies » en boîte* ». Cet enfermement, ce surinvestissement du domicile peuvent rapidement avoir un impact négatif sur l'hygiène du logement : « *elles ne descendent plus les poubelles, ne font plus le ménage, n'aèrent pas, et très vite, c'est sale, c'est l'insalubrité* ».

Accompagner les personnes dans cette situation demande un énorme investissement quand la famille n'est pas là ou n'en peut plus. Un investissement qui ne se résume pas à des services (portage des repas, aides pour les soins d'hygiène, pour le lever et le coucher…) même si ceux-ci sont évidemment essentiels. Derrière la volonté affichée par les politiques de la vieillesse d'encourager le maintien à domicile se cachent en fait de grandes inégalités de traitement, dont la principale tient à l'absence d'environnement familial ou social en capacité de se mobiliser, comme il en existe pour l'accès à un établissement. Cette politique de maintien à domicile n'est pas neutre socialement puisque l'aide semble avoir plus largement profité aux classes moyennes et supérieures[36].

L'accès à un établissement survient de plus en plus tard et est souvent initié par les familles des personnes âgées qui ne veulent ou ne peuvent continuer à les prendre en charge, notamment quand surgissent des problèmes de santé. Pour reprendre les termes d'une directrice de centre d'hébergement pour personnes âgées, la maison de retraite n'est pas un lieu que l'on choisit pour « *couler des jours heureux* ». C'est bien davantage un lieu que l'on se trouve contraint d'intégrer et qui incarne « *le dernier déménagement et la fin de la vie* ». Pour certains, il suffit d'un accident de parcours ou d'une difficulté passagère pour devoir soudainement intégrer une institution. Comme le montre l'exemple de Victor ci-dessous, le rôle de la famille dans ce passage est souvent déterminant. Par crainte des dérapages éventuels (déambulation,

[35] Voir encadré qui suit sur l'action des petits frères des Pauvres.

[36] Bressé et Dutheil (2003) qui ont étudié les profils de personnes âgées recevant des services d'aide à domicile en France ont montré que les retraités cadres et professions intermédiaires en profitaient davantage que les retraités ouvriers. Ils bénéficiaient notamment d'une durée d'intervention deux fois plus importante à niveau de dépendance équivalent et ils utilisaient ces services dans une logique de prévention quand les retraités ouvriers y recouraient dans des situations de dépendance plus lourdes. Cité par S. Clément, C. Rolland, C. Thoer-Fabre dans l'ouvrage « Usages, normes, autonomie » publié par le Plan Urbanisme Construction Architecture en 2007.

fugues, accidents…), mais aussi par appréhension de ce que la dépendance peut impliquer en termes d'organisation, la solution de la maison de retraite apparaît comme étant la plus « raisonnable » et la plus rassurante, même si elle ne convient pas au principal intéressé.

Victor, 85 ans : l'arrivée subie en maison de retraite suite à des difficultés d'ordre psychologique

Ancien marin, Victor vivait jusqu'ici dans une maison qu'il avait fait construire à la campagne, près de Tours, il y a une vingtaine d'années. Actif, Victor se rendait deux fois par semaine au club du troisième âge local et continuait de conduire seul sa voiture. Il bénéficiait d'une aide-ménagère à domicile. En janvier 2008, il est fortement ébranlé par le décès de son épouse et victime d'une crise de démence qui suscite son transfert au Relais Sépia, structure d'hébergement temporaire. Aujourd'hui, Victor va beaucoup mieux, ne montre pas de signes spécifiques de démence ou de désorientation et souhaiterait pouvoir rentrer chez lui rapidement pour, dit-il, *« reprendre (ses) petites habitudes »*. Mais ses enfants ne l'entendent pas ainsi et souhaitent le voir intégrer définitivement une maison de retraite. Estimant que ses enfants *« pensent à eux d'abord »*, Victor est aujourd'hui profondément déprimé à la perspective de ne pas pouvoir *« être libre chez soi »*. La directrice du Relais Sépia tente actuellement d'intercéder auprès de la famille pour la convaincre que l'état de santé de Victor est compatible avec un maintien à domicile, moyennant un renforcement des aides et des services à la personne.

D'une façon générale, **l'accès à des établissements d'accueil croît avec l'avancée en âge :** la proportion de personnes résidant en maison de retraite ou en service de soins de longue durée passe de 4 % pour les 75-79 ans à 17 % pour les 85-89 ans et 33 % pour les 90 ans et plus[37]. En 1998, 13 % de la population des plus de soixante-quinze ans et 27 % de celle des plus de 85 ans vivait en établissement dont 5 % en foyer-logement, 19 % en maison de retraite et 3 % dans les Unités de Soins de Longue Durée des hôpitaux[38]. Mais l'entrée en établissement dépend fortement des capacités d'accueil, estimées à 671 000 places pour l'ensemble des départements français[39], lesquelles sont inégalement réparties sur le territoire national.

Au-delà de la capacité d'accueil et de la répartition géographique de ces établissements, c'est le coût de la prise en charge pour les personnes

[37] DREES n°40, novembre 1999.
[38] Enquêtes EHPA et HID.
[39] DREES, enquête FINESS 2003.

âgées et leurs familles qui doit nous interpeller. Il révèle en effet de **profondes inégalités sociales.** Dans son rapport de novembre 2005 consacré aux personnes âgées dépendantes[40], la Cour des comptes souligne que les forfaits d'hébergement s'échelonnaient en 2004 entre 1 090 euros et 1 819,50 euros. Lors de son audition par la mission commune d'information du Sénat sur la dépendance[41], le directeur de la DGAS a évalué à environ 1 500 euros le coût moyen mensuel de l'hébergement. Rapproché des 419 000 personnes âgées dépendantes placées en établissement en 2008, il permet de calculer le montant global du « reste à charge » relatif aux frais d'hébergement, soit environ 7,5 milliards d'euros.

Un premier tableau confirme que **le reste à charge[42] est, en moyenne, supérieur à 1 600 euros par mois** (1 500 euros d'hébergement et plus de 100 euros de ticket modérateur), mais avec de très grandes disparités selon le type de lieu d'accueil. Les coûts sont sensiblement plus élevés dans le secteur lucratif privé, qui représente 70 % des créations de places sur la période récente.

Estimation du reste à charge mensuel pour la personne âgée selon le type d'établissement (en euros)

	Maison de retraite privée à but lucratif	Maison de retraite privée à but non lucratif	Maison de retraite publique autonome	Maison de retraite publique hospitalière	**Ensemble des maisons de retraite**
Moyenne	**2 097**	**1 552**	**1 390**	**1 464**	**1 617**
Premier décile	1 400	1 200	1 037	1 100	**1 160**
Premier quartile	1 700	1 364	1 250	1 250	**1 310**
Médiane	2 005	1 523	1 400	1 421	**1 500**
Troisième quartile	2 400	1 745	1 537	1 600	**1 820**
Dernier décile	3 000	2 000	1 800	1 863	**2 280**

Source : Enquête réalisée en 2007 auprès des résidents des établissements d'hébergement pour personnes âgées (hors USLD et logement foyer) ne bénéficiant pas de l'aide sociale à l'hébergement.

Un autre tableau révèle qu'en moyenne, le montant du reste à charge est plus important que les ressources du pensionnaire en établissement jusqu'à des niveaux de revenus approchant 2 000 € par mois. En consé-

[40] Cour des comptes, rapport public "Les personnes âgées dépendantes".
[41] Audition du 23 janvier 2008.
[42] Le reste à charge correspond à la facture adressée par l'établissement à la personne âgée moins les aides au logement. L'éventuel versement de l'aide sociale à l'hébergement (ASH) n'est pas pris en compte.

quence, **près de 80 % des personnes en Etablissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) doivent faire appel aux ressources de leurs proches pour financer leur prise en charge ou mobiliser une partie de leur patrimoine**... à condition évidemment d'en posséder un.

Les petits frères des Pauvres observent que certaines personnes âgées peuvent refuser une entrée en établissement pour ne pas engager leurs descendants financièrement du fait de l'obligation alimentaire et de la récupération sur succession. D'autres personnes prennent la même décision au regard de leur reste à vivre après mobilisation de l'aide sociale. Ce montant est variable selon les départements engendrant une inégalité territoriale.

2

Nature et causes du mal-logement chez les personnes âgées

Le mal-logement des personnes âgées est un phénomène dont on parle peu mais qui est pourtant une réalité que vivent bon nombre d'entre elles. On en parle peu parce qu'elles sont souvent propriétaires de leur logement et que la propriété est censée les protéger de la précarité. Pour celles qui ne le sont pas, le logement social apparaît comme une solution satisfaisante. On en parle peu parce que pour les personnes âgées qui sont confrontées à un handicap ou à une perte d'autonomie, le maintien à domicile assorti de services de proximité ou l'entrée dans une maison de retraite ou une institution médicalisée constitue une gamme de solutions *a priori* satisfaisantes. Si on en parle peu c'est aussi parce que les personnes âgées s'expriment peu collectivement et que les situations dramatiques que vivent certaines d'entre elles n'apparaissent souvent qu'à travers la médiation d'un travailleur social, d'une association, d'une opération de réhabilitation de logements anciens ou de renouvellement urbain… La question du mal-logement des personnes âgées se révèle alors le plus souvent de façon ponctuelle et réductrice à travers les situations extrêmes de personnes âgées qui vieillissent à la campagne dans de véritables taudis ou qui vivent et meurent dans l'indifférence dans un immeuble collectif. Pour dramatiques qu'elles soient, ces situations ne traduisent pas totalement, loin s'en faut, l'ampleur de la réalité du mal-logement des personnes âgées.

Le vieillissement avec son lot de difficultés (diminution des ressources, veuvage, apparition d'incapacités plus ou moins importantes…) s'accompagne d'une incertitude croissante concernant les ressources économiques et relationnelles des personnes âgées et fait apparaître de nouvelles interrogations concernant leur rapport au logement. Certaines ont d'ores et déjà une très vive acuité et concernent aussi bien des personnes qui vieillissent dans la rue dans des conditions inacceptables, que des travailleurs migrants hébergés en foyer qui ont vieilli dans un cadre qui n'est plus adapté ou encore des personnes âgées qui habitent depuis longtemps dans des logements inconfortables voire insalubres (ces situations sont présentées dans les trois premiers points de cette partie). D'autres interrogations émergent qui concernent des situations que l'on croyait stables et protectrices mais que les évolutions récentes fragilisent. C'est ainsi que la propriété n'apparaît pas toujours protectrice et que le logement social est confronté à un phé-

nomène majeur de vieillissement de ses locataires et est sollicité par des demandeurs de plus en plus âgés (ces situations font l'objet d'une présentation dans les deux derniers points du chapitre). Ne pas prendre la mesure de ces réalités conduit à faire surgir ou perdurer des situations de mal-logement qui n'ont pas toutes la même intensité, mais qui mettent toutes en difficulté de nombreuses personnes âgées.

Si les formes que recouvre le mal-logement des personnes âgées sont diverses, les mécanismes sociaux à l'origine de la dégradation de leurs conditions de logement sont souvent similaires. Outre la diminution de revenus occasionnée par la cessation d'activité évoquée précédemment, le parcours de vie des personnes âgées concernées est bien souvent marqué par les ruptures familiales ou le veuvage, les traumatismes psychologiques ou les « accidents » de la vie. L'isolement social, la fragilité psychologique et la précarité économique composent le plus souvent la toile de fond sur laquelle la vieillesse vient marquer son empreinte, conduisant à une dégradation accélérée des conditions de vie.

Quand on oublie que des personnes vieillissent à la rue

Peu d'études sont réalisées sur les personnes vieillissantes à la rue, dans la mesure où les personnes âgées représentent en fait un ensemble très minoritaire parmi les personnes sans domicile fixe. Une étude de l'INSEE révèle que 2 % seulement de la population sans abri a plus de 50 ans[43]. Les SDF ne parviennent effectivement que rarement jusqu'à un âge avancé et l'on estime qu'en moyenne, leur espérance de vie ne dépasse pas la cinquantaine. Leurs conditions de vie ont en effet une forte incidence sur leur rapport au corps ainsi que sur leur santé mentale et physique. La dureté de la vie dans la rue (privation de logement, manque de nourriture, de soins, isolement, insécurité…) favorise le développement d'affections (maladies dermatologiques, infections ORL et respiratoires, problèmes dentaires, résurgence de maladies telles la tuberculose, la pédiculose…) et de pathologies psychiatriques. De surcroît, la précarité réduit ou annihile la vigilance des sans-domicile pour leur corps et plus particulièrement pour leur santé. Il n'est donc pas rare que les SDF dénient la maladie et refusent de se soigner.

[43] « Hébergement et distribution de repas chauds : le cas des sans domicile », in *INSEE Première*, n° 823, janvier 2002.

Philippe, entre rue et passages à l'hôtel

Philippe travaillait en qualité d'auxiliaire de vie. Depuis deux ans il est à la rue mais ne veut pas se rendre dans des lieux d'accueil de nuit craignant les violences, l'insécurité, la concentration importante de personnes en grande difficulté… Sa vie oscille alors entre la rue et des pauses de quelques jours à l'hôtel pour reprendre des forces.

« Je reste tous les mois environ 25 jours à la rue. Quand je perçois le RMI, 430 €, j'ai un besoin vital de sortir de ce quotidien et de la rue. Je vais trois ou quatre nuits à l'hôtel pour me reposer et prendre une alimentation équilibrée durant ces quelques jours. À la rue, je ne peux pas me reposer. Je pensais que la planque où j'avais mis mes affaires était sûre, mais on m'a tout pris. Pourtant, cette cure de remise en forme à l'hôtel est très onéreuse pour moi. Elle représente la moitié de mon RMI mensuel. »

Cela ne doit pas faire oublier une autre réalité, celle des personnes âgées qui ont passé la majeure partie de leur vie dans un logement autonome ou chez un tiers et qui se retrouvent à la rue alors qu'elles vieillissent. Les personnes dans cette situation sont généralement des hommes, ayant entre 60 et 70 ans. Sans constituer un public homogène, ils présentent toutefois un ensemble de caractéristiques communes :

- ils n'ont pas un parcours d'errance très ancien, et se sont retrouvés à la rue en fin de parcours professionnel, suite à un accident de la vie (séparation, expulsion, licenciement, accident…) ;
- ils perçoivent une retraite, un minimum vieillesse, ou l'allocation adulte handicapé, et font des « petits boulots » (réparations, petits services, artisanat, etc…), ce qui leur assure un revenu plus élevé que la moyenne des autres sans-domicile-fixe ;
- ils connaissent un isolement assez important, ils n'ont pas rompu complètement avec leurs proches et possèdent un réseau familial mais ne l'activent pas ou très peu ;
- ils ont une bonne connaissance des structures d'aide existantes et en fréquentent généralement plusieurs, se créant ainsi un véritable « réseau de solidarité » ;
- ils préfèrent éviter les centres d'hébergement d'urgence lorsque cela est possible, y compris en hiver, les conditions de vie y étant extrêmement difficiles (promiscuité, vols, manque d'hygiène, etc.…).

Gabriel, ancien photographe expulsé de son logement

Gabriel, célibataire sans enfant, est âgé de 65 ans. Expulsé du logement Hlm dans lequel il vivait depuis 15 ans pour dettes locatives, il s'est retrouvé à la rue il y a 4 ans.

Il a alors enchaîné les solutions d'hébergement précaires, à Lyon, mais aussi à Paris où il pensait avoir plus de facilités à sortir de sa situation : foyers, squats, centre d'hébergement d'urgence, garage d'une « connaissance », cages d'escalier. Après s'être fait expulser de deux squats à Lyon, il a choisi de rester dans la rue, déplorant les conditions de vie et d'hygiène dans les centres d'hébergement d'urgence et les foyers.
Tout au long de son parcours d'errance, Gabriel est resté en contact avec son frère et sa belle-soeur, qui possèdent une grande maison en banlieue lyonnaise. Cependant, il ne leur a rien demandé : « *ils savent très bien que je suis à la rue, ils auraient très bien pu proposer d'eux-mêmes de m'héberger* ».
Gabriel décrit des conditions très rudes dans la rue : il s'est fait voler à plusieurs reprises, est tombé plusieurs fois malade à cause du froid, et a notamment dû être hospitalisé l'hiver dernier à cause d'une pleurésie. Il a par ailleurs des problèmes dermatologiques importants.
Ancien photographe, il n'a jamais été déclaré et touche le minimum vieillesse. Pour s'en sortir, il continue de travailler « *à droite à gauche* ». Il dit avoir grâce à ça « *un peu de ressources* », mais reconnaît ne pas savoir les gérer : « *Dès que j'ai de l'argent, je le dépense. C'est difficile, quand on est privé pendant un long moment, de résister quand on a un peu de sous…* ».

Comme de nombreux sans-domicile-fixe, ces personnes âgées à la rue ont une attitude ambivalente face à la question de l'accès au logement qui ne semble jamais être directement au centre de leur projet de vie. Même s'ils formulent de manière récurrente la volonté d'« avoir un toit sur la tête », ils ne saisissent pas nécessairement les opportunités de logement qui se présentent à eux. Les entretiens menés auprès des professionnels comme des sans-abri eux-mêmes indiquent que, derrière cette ambivalence, se lit une forme de crainte liée aux responsabilités associées à un logement autonome : « *Il y a un processus de fuite. Avoir un toit c'est une responsabilité…. Ils se plaignent de la non adaptation des centres d'urgence, de la violence, des cris, de l'alcool…. Mais pour autant ils ne sont pas prêts à vivre directement seuls dans un appartement. Ils voient tout ce qu'ils auront à assumer, le loyer, les charges, l'achat de meubles. Ils devront se faire à manger, faire les démarches administratives seuls…. »* (association les petits frères des Pauvres, Lyon).

Pourtant, **la mise à l'abri des SDF vieillissants relève d'une urgence d'autant plus prégnante que leur âge constitue un facteur supplémentaire de vulnérabilité.** La vieillesse, parce qu'elle permet de « normaliser » certaines situations par l'obtention d'un statut et de ressources, représente parfois un moment charnière pour faire évoluer une situation et réaliser cette nécessaire mise à l'abri. Pour les sans-abri âgés, la crainte de « mourir dans la rue », de ne pas connaître une fin décente, consti-

tue par ailleurs une motivation supplémentaire dont les travailleurs sociaux disent pouvoir se saisir afin de les amener progressivement à intégrer un logement ou un hébergement.

Peu de solutions pour les personnes vieillissantes qui ont vécu à la rue

Il y a trop peu de centres d'hébergement d'urgence pour les publics vieillissants : un seul en région parisienne à Perray-Vaucluse, et donc très excentré ; ce qui pose la question des transports depuis Paris, d'autant qu'il s'agit de personnes qui ont besoin de soins et donc de visites régulières à l'hôpital.

Les conditions d'accueil dans les centres d'hébergement d'urgence ne sont pas toujours adaptées aux personnes vieillissantes, que ce soit en termes de locaux et équipements, d'accompagnement (manque de formation des professionnels sur les problématiques spécifiques au vieillissement, notamment santé.

Quand on oublie les vieux travailleurs migrants en foyer

La situation des travailleurs migrants qui vieillissent en foyer[44] constitue une autre catégorie de personnes âgées confrontées à une inadaptation du logement. Les hommes arrivés du Maghreb (où ils ont laissé leur famille) dans les années 1950 et 1960 pour répondre aux besoins de main d'œuvre des entreprises ont été massivement logés dans des « foyers pour travailleurs migrants » (FTM) au niveau de confort extrêmement sommaire. Aujourd'hui, ayant atteint voire dépassé l'âge de la retraite, ils vivent toujours dans ces foyers, dont la vocation initiale était celle d'un logement temporaire[45]. Cependant, nombre de ces anciens travailleurs migrants n'ont pas fait le choix du retour définitif dans le pays d'origine[46]. Les raisons en sont multiples et complexes :

[44] Les foyers ne constituent pas le seul mode de logement des travailleurs immigrés vieillissant seuls, ils résident aussi dans des hôtels, des meublés, des logements locatifs privés dénués bien souvent de confort et même parfois dans des logements sociaux. Mais nous avons fait le choix de centrer notre propos sur les foyers qui apparaissent comme une solution à laquelle recourent de nombreux travailleurs vieillissants.

[45] Entre les recensements de 1990 et de 1999, la population en foyer a diminué de 23 %, mais le nombre de plus de 60 ans a plus que doublé.

[46] Les résultats de l'enquête « Passage à la retraite des immigrés » indiquent très clairement que peu d'entre eux émettent le souhait d'un retour définitif. De ce fait, dans les seuls foyers Adoma, la proportion des migrants âgés de plus de 55 ans s'est élevée régulièrement au fil des années (et plus particulièrement depuis le début des années quatre-vingt-dix). Entre 1994 et 1998, elle est passée de 29 % à 36 % (Adoma, 1999), et atteignait 48,8 % en 2004. Une part non négligeable des travailleurs immigrés vieillit donc dans les murs des foyers, alors même que ceux-ci n'ont pas été conçus pour accueillir une population âgée inactive.

lien d'attachement au territoire, sentiment d'exclusion de la société d'origine au fur et à mesure que le temps d'absence de celle-ci s'accroît, possibilité de bénéficier en France de la protection sociale et de services de soins de qualité, survivance de l'obligation de solidarité familiale et communautaire après la cessation de l'activité professionnelle[47].

Pour toutes ces raisons, ces migrants âgés ne repartent pas et vivent leur vieillesse dans des conditions précaires et contraignantes, dans une situation où ils sont à la fois isolés et en foyer ! S'ils pouvaient généralement la supporter lorsqu'ils étaient jeunes actifs, ils l'acceptent en revanche plus difficilement avec l'avancée en âge du fait de la détérioration de leur état de santé (personnes usées par la pénibilité du travail[48], cas fréquents de diabète renforcé par de mauvaises habitudes alimentaires, etc.), du changement de l'usage qu'ils font de leur chambre dans le foyer depuis qu'ils sont inactifs, mais également de la fragilisation économique et sociale qu'ils connaissent avec le passage à la retraite. Economiquement vulnérables du fait de la faiblesse de leurs pensions (les carrières professionnelles de ces migrants sont souvent hachées, incomplètes), ils sont aussi socialement fragilisés car l'activité professionnelle constituait pour eux un repère identitaire (puisque leur légitimité d'être en France s'est construite autour de leur statut de travailleur).

L'habitat en foyer, globalement dévalorisé, n'est pas adapté à la perte d'autonomie qui peut survenir avec l'avancée en âge : les FTM sont généralement dépourvus d'ascenseur, de rampes, ou de tout autre équipement facilitant les déplacements de personnes vieillissantes… Par ailleurs, si certains foyers bénéficient d'une visibilité dans la ville et sont connus des différents services locaux et habitants du quartier, d'autres sont situés en périphérie, quelquefois en bordure de zones industrielles[49], et nécessitent de longs trajets pour atteindre les premières commodités.

Les migrants âgés expriment d'ailleurs une grande insatisfaction par rapport à leurs conditions de logement : unités de vie trop petites (chambres de 7,5m^2) et peu intimes (dortoirs collectifs), saleté des toilettes et des salles d'eau, sentiment d'insécurité (vols), nuisances sonores des plus jeunes, absence d'aménagements adaptés à la perte

[47] Les migrants vieillissants continuent souvent, une fois arrivés à la retraite, de compenser, de réparer l'absence prolongée de leur pays d'origine par l'envoi d'une part maximale de leur revenu (sous formes d'envois pécuniaires, de pensions, de cadeaux) à la famille.
[48] Les migrants ont majoritairement exercé une activité dans les secteurs du bâtiment et des travaux publics ou de l'industrie.
[49] Gallou R., « Les immigrés isolés : la spécificité des résidants en foyer », in *Retraite et société*, n°44, janvier 2005.

d'autonomie. Ils entretiennent cependant un rapport ambivalent avec la question du relogement. Peu d'entre eux optent pour un déménagement dans le parc social : celui-ci est économiquement plus cher que le foyer et ne permet pas le maintien des transferts d'argent dans le pays d'origine[50] : « *le loyer dans un Hlm représente la moitié de leurs revenus, et met en péril leur équilibre économique ainsi que celui de la famille restée au pays*[51] ». Mais le maintien dans un foyer ne constitue pas non plus une solution forcément satisfaisante quand il est transformé en résidence sociale et qu'il s'ouvre à de nouveaux occupants plus jeunes, aux profils diversifiés.

Parfois, le foyer, malgré tous les inconvénients qu'il présente, se trouve paradoxalement adapté à la précarité de la situation de ces migrants âgés, puisqu'il leur assure une résidence à bas coût rendant possible la pratique de l'aller-retour. Cette question de la possibilité de transmigration[52] est en effet très importante dans le choix de ne pas quitter le foyer pour un mode de logement plus confortable : la vie en foyer de travailleurs permet en effet une forte fréquence des allers-retours et une durée de séjour longue dans le pays d'origine, dans la mesure où il ne fixe pas un temps d'absence maximum (au-delà d'un mois par exemple), à l'inverse d'autres formules de logement. La possibilité de transmigration offerte par le foyer représente un avantage tel aux yeux des migrants âgés que certains organismes comme Adoma commencent même à développer des foyers en « résidence alternée » : « *C'est une solution pour ceux qui ne restent jamais plus de trois mois dans notre pays, qui ont un pied à terre en France surtout pour les droits à la santé, la couverture sociale… Ils ne sont pas assujettis à l'obligation de résider ici pour toucher l'Apl et paient un loyer partagé à taux plein de 35 euros* » (association Les petits frères des Pauvres, Lyon).

De surcroît, l'existence de réseaux de solidarité communautaire dans les foyers intervient aussi dans la décision de ne pas en partir : « *le foyer permet à l'immigré isolé d'entretenir et de développer une sociabilité d'un type particulier et ainsi de recouvrer une cohésion sociale perdue* »[53]. Aussi, même lorsque les relations entre résidants du foyer ne sont pas bonnes, la solidarité communautaire fonctionne, comme le souligne cette professionnelle de l'association des petits frères des Pauvres : « *Je me sou-*

[50] Ces derniers mènent souvent une vie ascétique afin de poursuivre ces envois.

[51] Propos recueillis à Ayyem Zamen, café social situé à Paris. C'est un espace de sociabilité convivial et chaleureux accueillant les vieux migrants (écoute, lutte contre l'isolement, aide dans les démarches administratives, accès aux droits).

[52] Sont « transmigrants » « ceux qui effectuent plusieurs séjours annuels au pays d'origine ou au moins un séjour annuel d'une durée supérieure à un mois » (Attias-Donfut C., Wolff C., 2005, « Transmigration et choix de vie à la retraite », Retraite et société, n°44, La Documentation française).

[53] Gallou R., op. cit.

viens d'un homme qui était considéré par les autres comme un mauvais musulman, parce qu'il ne faisait pas la prière, qu'il buvait de l'alcool…Il est tombé malade, et bien, tout le foyer a été le voir à l'hôpital, et quand il est mort, les résidants ont organisé ses funérailles de A à Z…. ».

La question des conditions de logement de ces populations est donc complexe. Le recours au foyer apparaît comme un compromis pour de vieux travailleurs migrants qui constituent une population « invisible et silencieuse ». Mais cela ne doit pas faire oublier la responsabilité politique de la communauté nationale pour ne pas laisser à l'abandon des hommes qui ont participé au développement économique du pays et vieillissent dans des conditions très difficiles.

Le parcours de Nabil, immigrant vieillissant en foyer à Vénissieux

Nabil, Algérien de 63 ans arrivé en France en 1980 pour travailler, vit depuis 28 ans dans un foyer Adoma à Vénissieux (237 résidants), qu'il a connu grâce à l'un de ses cousins. Il réside au 4e étage dans une unité de vie de 10 personnes.
Retraité depuis 2006, il a connu une carrière extrêmement morcelée, faite de petits boulots successifs dans des branches diverses : il a été, entre autres, boucher, maçon, et a beaucoup travaillé en tant que saisonnier à travers la France (notamment en Haute-Savoie). Grâce à l'association des petits frères des Pauvres, qui tient des permanences dans son foyer, il a fait valoir ses droits à la retraite. Il touche aujourd'hui 600 euros de la CRAM (pensions principale et complémentaire).
Célibataire géographique, Nabil a laissé une femme et 8 enfants (âgés de 14 à 33 ans) en Algérie. Il leur rend visite une fois par an, en général pour une durée d'un ou deux mois. Récemment, il est exceptionnellement resté plus longtemps (9 mois) afin de pouvoir s'occuper de sa femme hospitalisée. Il n'évoque pas de projet de retour définitif au pays : « *Je veux rester ici pour envoyer de l'argent là-bas, et puis j'ai mes habitudes depuis 30 ans ici* ».
Nabil se plaint des conditions de vie au foyer, ses problèmes de santé l'invalidant, mais il exprime paradoxalement un attachement fort à ce foyer et à ses résidants. S'il affirme qu'il préfèrerait « *dormir dans un champ, sur un morceau de carton avec une couverture, plutôt que dans le foyer* », il a pourtant refusé d'être relogé au moment de la réhabilitation du foyer.

Quand l'action sociale et la lutte contre l'habitat insalubre révèlent des situations intolérables

Bien des situations de mal-logement n'apparaissent au grand jour que par l'intermédiaire de tiers qui en révèlent le caractère dramatique : des voisins alertés par une absence prolongée de manifestation de vie,

des associations caritatives ou humanitaires, des intervenants sociaux ou des acteurs de l'immobilier social comme les Pact. La Fondation Abbé Pierre est souvent alertée par de telles situations et son programme d'action « SOS Taudis » constitue un révélateur du mal-logement des personnes âgées.

Le programme « SOS Taudis » de la Fondation Abbé Pierre

En France, 600 000 logements sont considérés comme indignes et plus de 2 millions de personnes vivent dans des conditions très difficiles ou dégradées (logements exigus, sans eau, sans WC, sans chauffage…). Face à ces situations alarmantes, la Fondation Abbé Pierre a lancé en novembre 2007 le programme « SOS Taudis ».

Son objectif est de repérer localement les situations d'habitat indigne (logements insalubres, immeubles dégradés, garages et soupentes habités, bidonvilles…) et d'accompagner leurs occupants afin que des travaux de réhabilitation puissent être entrepris ou qu'un relogement soit proposé. Des actions d'interpellation sont également envisagées lorsque les travaux nécessaires tardent à être réalisés ou que les pouvoirs publics restent inactifs.

En un an, plus de 350 situations de logement indigne ont été recensées sur une trentaine de départements ; au total plus de 1 000 personnes sont concernées et parmi elles, un nombre croissant de personnes isolées. Fait marquant, **un ménage sur cinq vivant dans ces taudis est composé de personnes âgées.**

Vivre âgé dans des conditions indignes en milieu rural …

En milieu rural, certains propriétaires occupants ou locataires aujourd'hui âgés ont toujours vécu dans des habitations dotées d'un niveau de confort minimal : pas de sanitaires à l'intérieur du logement, sol de terre battue, installation électrique ne répondant pas aux normes de sécurité, etc. Avec l'âge, leurs conditions de vie se sont dégradées dans la mesure où l'entretien quotidien du logement s'est avéré de plus en plus difficile : les menues réparations à réaliser dans une maison individuelle n'ont pu être effectuées, accentuant la détérioration du bâti et des installations sanitaires, déjà sommaires et souvent anciennes. D'inconfortable, le logement est progressivement devenu insalubre. Le manque d'hygiène est alors venu aggraver les problèmes de santé liés au vieillissement, occasionnant dermatoses, problèmes pulmonaires, etc. Lorsque de telles situations sont portées à la connaissance des services sociaux, elles concernent pour la plupart des personnes seules, sans réseau familial ou social, qui se sont accoutumées à un mode de vie proche de la « clochardisation à domicile », ont abandonné toute considération pour elles-mêmes et toute velléité d'entretien de leur cadre de vie ou de leur personne.

Régine, 71 ans, propriétaire d'un logement insalubre dans un village de Charente

Régine, retraitée de 71 ans, est veuve depuis 3 ans. Percevant 700 euros de revenus mensuels, elle vit avec son fils de 46 ans, allocataire du Rmi depuis 1995. Elle a deux autres enfants avec lesquels elle n'a plus de contact.
Régine et son fils habitent dans un deux pièces de 35 m^2 insalubre. Leur logement ne dispose d'aucun équipement sanitaire, d'une installation électrique vétuste, et d'un mode de chauffage précaire (cuisinière à bois). Le contrôle de décence réalisé a révélé de surcroît un très mauvais état d'entretien aggravant cette situation de mal-logement. En effet, Régine et son fils vivent en permanence avec un chien, se préoccupent peu de leur intérieur et accumulent les déchets.
Bien qu'elle ait aujourd'hui des problèmes de santé, Régine ne souhaite aucunement quitter son appartement. Elle n'a jamais rien demandé concernant son logement dans lequel elle s'est toujours sentie bien. Sa situation de mal-logement a d'ailleurs été découverte par hasard, par un travailleur social qui s'était initialement déplacé à son domicile pour l'aider à régler des problèmes de mutuelle.

Ces situations, qui semblent extrêmes, ne sont pourtant pas exceptionnelles. Le Pact de Charente, qui accompagne certains de ces ménages dans la réhabilitation de leur logement, indique que sur le seul secteur nord-nord est du département, 65 % des logements insalubres sont occupés par des personnes âgées voire très âgées, et qu'au total ont été comptabilisés 10 000 logements potentiellement indignes pour les 347 000 habitants que compte le département. Le repérage de ces situations s'avère généralement compliqué, d'une part parce que les personnes concernées n'expriment bien souvent aucune demande et, d'autre part, parce que les élus locaux hésitent à les signaler et qu'elles ne sont pas aisément perceptibles des services sociaux, ces derniers ne se déplaçant pas systématiquement au domicile des personnes.

… mais aussi en milieu urbain, dans le parc locatif privé ou social

Les intervenants de la mission SOS Taudis de la Fondation Abbé Pierre, amenés à collaborer avec des associations et services sociaux locaux, expliquent que de telles situations ne sont pas l'apanage du seul milieu rural. Locataires ou propriétaires âgés en milieu urbain ou en milieu rural, tous souffrent d'une même caractéristique liée à l'âge : l'isolement social. En milieu urbain, ce sont fréquemment des plaintes du voisinage en raison d'odeurs nauséabondes ou de l'apparition de vermine dans les parties communes de l'immeuble qui déclenchent l'intervention du bailleur et la visite des services sociaux ou d'associations spécialisées. C'est donc le plus souvent après une longue période d'isolement et de

détérioration de la situation que les services sociaux découvrent l'ampleur du phénomène.

Bernard, 83 ans : la détérioration de l'état de santé à l'origine du mal-logement

Bernard, célibataire, gardien de nuit retraité, occupe depuis plus de trente ans un logement Hlm dans le département de Seine-Saint-Denis. La dégradation de son état de santé physique et mentale l'a beaucoup isolé : aujourd'hui, il ne sort pratiquement plus de chez lui, se fait monter son courrier par le gardien, et livrer ses courses par l'épicier de son quartier. Par ailleurs, il refuse catégoriquement toute aide à domicile. Sa situation sanitaire l'a amené à dégrader son logement de manière très importante : il ne l'entretient plus, ne descend plus les poubelles, et rencontre des difficultés à maintenir une bonne hygiène corporelle…

Dans les cas les plus extrêmes, la taudification du domicile est le reflet de troubles psychiatriques importants, connus sous l'appellation « syndrome de Diogène[54] ». La personne qui souffre d'un tel désordre se caractérise par un repli sur soi qui la conduit à s'enfermer chez elle et à accumuler de grandes quantités de déchets et d'objets sans la moindre utilité. On trouve souvent un tel comportement chez des personnes d'âge avancé qui se sentent seules après la mort d'un conjoint ou d'un parent très proche. Ce comportement peut aussi être encouragé par la précarité économique : « *Le mal-logement est le fait de la personne elle-même. Elle entasse des immondices, n'aère pas son logement et crée un problème avec le voisinage. C'est un problème de comportement et d'utilisation du logement. Je me souviens d'une dame qui utilisait sa salle de bain comme garde manger* » (Centre local d'information et de coordination (CLIC) des Portes de l'Essonne).

Monique, 82 ans, atteinte du syndrome de Diogène : une situation d'extrême insalubrité

Monique, retraitée née en 1920, veuve depuis douze ans, vit seule à son domicile. Elle a eu cinq enfants dont un fils décédé d'un cancer il y a sept ans. Confinée dans sa maison, Monique ne sort quasiment plus. Elle ne se préoccupe plus de son hygiène personnelle, ni de l'entretien ou de la sécurité de son logement. Elle n'utilise que le rez-de-chaussée de sa maison, qu'elle partage avec une vingtaine de chats. De nombreuses pièces notamment à l'étage, sont

[54] Le syndrome de Diogène, ou syndrome de « décompensation sénile », caractérise un trouble du comportement de la personne âgée conduisant à des conditions de vie insalubres ne relevant pas d'un choix de vie lucide. Ce syndrome associe, entre autres : négligence extrême de l'hygiène corporelle et domestique, accumulation d'objets hétéroclites, déni de la réalité, isolement social avec refus de toute aide vécue comme intrusive, état morbide.

inaccessibles du fait de l'entassement de multiples piles de magazines et autres objets divers, de vêtements (ceux de ses enfants et de son époux) et de revues. À l'intérieur du domicile règne une odeur nauséabonde liée à la présence de multiples chats et d'excréments. Ces odeurs ont d'ailleurs été à l'origine de plaintes du voisinage pour nuisance.
L'évocation d'une possible hospitalisation par les professionnels déstabilise Monique et entraîne chez elle un sentiment de détresse ainsi que des insomnies.

Au final, quel que soit le lieu (urbain ou rural) ou le statut d'occupation, l'ensemble de ces situations a pour trame de fond des parcours de vie difficiles, émaillés de ruptures familiales ou de traumatismes divers, mais aussi marqués par la précarité économique. La vieillesse intervient alors comme un facteur aggravant : avec l'âge se réduit le réseau de sociabilité ; la mobilité quotidienne s'avère plus difficile et la « réclusion » au domicile devient une tentation voire une nécessité. Cette réclusion s'accompagne d'un défaut d'hygiène : à quoi bon prendre soin de soi et de son intérieur puisque l'on ne voit jamais personne ? La fragilité psychologique, déjà présente, s'accroît et s'installe alors durablement (dépression, troubles du comportement…).

Quand la propriété ne préserve pas les personnes âgées du mal-logement

Si la situation des sans-domicile vieillissant, des immigrés âgés vivant en foyer ou de certains locataires âgés du parc privé comme du parc social est préoccupante, des évolutions qui tiennent à la situation économique, sociale et résidentielle des retraités risquent à l'avenir de faire surgir des difficultés majeures pour des catégories de personnes âgées que l'on croyait relativement protégées soit parce qu'elles étaient propriétaires de leur logement, soit parce qu'elles avaient trouvé à se loger dans le parc Hlm.

La diffusion de la propriété croît avec l'âge et atteint des taux très élevés chez les sexagénaires et septuagénaires avant de décroître aux âges plus élevés. Si la plupart des personnes âgées possède aujourd'hui un logement (72,3 % des ménages âgés étaient propriétaires de leur logement en 2006), sont-elles pour autant protégées du mal-logement par leur statut de propriétaire ? Sans doute pas autant que le laissent entendre les chantres de sa diffusion au sein de la société et leurs discours qui font de la propriété « la meilleure des protections contre la précarité ». C'est ce que suggèrent divers témoignages qui soulignent

les difficultés de personnes âgées propriétaires de leur logement à faire face à des dépenses pour des travaux pourtant indispensables, voire à des dépenses d'entretien. C'est ce que suggère aussi l'apparition de propriétaires âgés parmi les demandeurs de logements sociaux et plus récemment parmi ceux qui déposent un recours devant les commissions de médiation mises en place par la loi sur le Droit au logement opposable.

Pour les propriétaires âgés qui n'ont plus de charge de remboursement, la propriété souvent présentée comme une garantie face à la baisse des ressources au moment de la retraite n'est pas pour autant une assurance tous risques qui garantit de continuer à vivre dans de bonnes conditions. Elle apparaît même, de façon paradoxale, comme **une source de difficultés pour des propriétaires âgés.** Il convient en effet de se défaire d'une idée reçue : le statut de propriétaire ne traduit pas nécessairement un important niveau de ressources ni l'absence de difficultés financières. Une grande part des ménages de retraités les plus modestes est en effet propriétaire de son logement : **parmi les ménages dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté, 84 % sont propriétaires du logement qu'ils occupent ou sont logés gratuitement[55].** L'Atlas 2008 de l'habitat privé montre que les propriétaires occupants éligibles aux aides de l'ANAH (donc en dessous d'un certain plafond de ressources) sont fréquemment âgés voire très âgés : 60 % des ménages propriétaires occupants, éligibles à ces aides, ont une « personne de référence » âgée de plus de 60 ans, et un peu plus d'un tiers ont une personne de référence âgée de plus de 75 ans (contre 19 % chez l'ensemble des propriétaires occupants)[56].

Avec le tassement de leur pouvoir d'achat, **les propriétaires** retraités, **notamment les plus modestes, rencontrent de plus en plus de difficultés à entretenir leur patrimoine immobilier** et à l'adapter éventuellement à l'évolution de leur situation. Cela concerne évidemment les logements du parc ancien dont le niveau de confort et d'équipement est insuffisant, mais aussi les logements construits dans les années cinquante et soixante à une période où la qualité des constructions était parfois réduite et où, par exemple, les exigences en matière d'isolation étaient faibles.

Selon la DGALN[57], les propriétaires âgés risquent de manquer de moyens pour moderniser les logements qu'ils possèdent et ils devraient

[55] Deloffre A., « Ressources et pauvreté des ménages de retraités », in *Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale* 2005-2006.
[56] Atlas de l'habitat privé, édition 2008, Anah.
[57] Direction générale de l'Aménagement, du logement et de la nature.

subir une dégradation de l'état de leurs biens immobiliers et par là de leurs conditions d'habitat. Cette situation est déjà une réalité tangible comme le suggèrent un certain nombre de témoignages. C'est ainsi que des propriétaires retraités vivant dans des copropriétés apparaissent dans les permanences de l'Association lyonnaise pour l'insertion par le logement (Alpil) quand ils ne peuvent plus faire face aux dépenses d'entretien ou *a fortiori* supporter la charge des travaux. C'est ainsi que des équipes des Pact signalent le cas de propriétaires occupants, en milieu rural comme dans les villes, qui vivent dans de véritables taudis sans disposer des capacités financières pour remédier à leur situation. Il n'est pas d'opération de réhabilitation dans l'habitat ancien comme dans les copropriétés qui ne révèlent de telles situations.

Faire de la propriété une protection contre la précarité est pour partie une illusion dans un contexte où les conditions d'accès à la propriété sont en train de changer. Notamment parce que la période au cours de laquelle l'accès à la retraite se faisait alors que le remboursement des prêts contractés pour l'acquisition d'un logement était achevé, est sans doute révolue. Du fait de l'allongement de la durée des prêts et d'une entrée dans l'accession à la propriété au-delà de la quarantaine voire de la cinquantaine, on peut prévoir que de nombreux accédants à la propriété devront encore faire face à des remboursements quand surviendra l'âge de la retraite (d'ores et déjà, environ 5 % des propriétaires âgés ont encore des charges de remboursement). La constitution tardive d'un patrimoine pèsera sur le pouvoir d'achat des retraités et ne leur procurera qu'une sécurité réduite par rapport à ce que suggère le discours commun mais aussi par rapport aux attentes de ceux qui accèdent à la propriété. « Assurer une sécurité pour la retraite » est en effet devenu la première motivation des accédants à la propriété en 2007, alors qu'elle n'était que la quatrième en 2001[58]. Mais quand des actifs plus fragiles arriveront à la retraite (entrée tardive sur le marché du travail, carrières chaotiques et incomplètes, etc.), la protection que peut présenter la propriété risque de se révéler insuffisante.

Si le patrimoine immobilier permet théoriquement de s'assurer contre les risques qui accompagnent l'avancement en âge (baisse des revenus, veuvage, maladie, perte d'autonomie), il offre malgré tout une sécurité limitée du fait de l'évolution de la valeur de l'immobilier et de la faible liquidité de la ressource. La vente, outre le fait qu'elle ne s'effectue pas toujours dans un contexte immobilier favorable (la situation actuelle le montre), ne procure pas nécessairement les ressources suffisantes pour faire face à une baisse de revenu au moment d'un veuvage par exemple ou à la charge de la vie en institution dont on ne connaît

[58] Courrier du logement du 12 juin 2008.

généralement pas le terme. Les ventes en viager que nous avons évoquées précédemment, apparaissent pour ceux qui y recourent comme un moyen d'améliorer le niveau de leurs ressources en conservant l'usage de leur logement, mais leur nombre demeure limité. Il faut surtout rappeler que la propriété ne protège pas également toutes les personnes qui vieillissent car elle est très inégalement répartie au sein de la société. Un ménage âgé sur quatre n'a pas constitué de patrimoine au cours de sa vie active, et pour ceux qui ont pu le faire, sa valeur est très inégale. **Fonder la sécurité des personnes âgées sur la propriété de leur logement reviendrait à constituer un système de protection face aux risques du vieillissement particulièrement inégalitaire.**

Denise, 80 ans : propriétaire occupante « impécunieuse » d'un pavillon situé en banlieue parisienne

Il y a 50 ans, Denise (aujourd'hui veuve et âgée de 80 ans) a fait construire avec son mari, employé à la SNCF, un pavillon de 60 m^2 à Athis-Mons. Denise n'a jamais travaillé : elle s'est occupée de ses 3 enfants. Elle n'a donc pas de retraite et perçoit, pour seules ressources, une pension de réversion s'élevant à 1 910 euros par trimestre.

Denise vit donc avec 637 euros par mois et se trouve en grande difficulté pour vivre décemment en raison de la charge financière que représente son logement, notamment ses factures de gaz, prélevées tous les deux mois à hauteur de 447 euros.

Denise regrette de ne pas avoir fait isoler sa maison lors de sa construction car elle n'a plus les moyens de le faire aujourd'hui. Pour limiter ses dépenses, Denise ne chauffe ni le premier étage (dans lequel elle ne vit pas), ni sa chambre, ni son entrée. Elle redoute donc très fortement l'arrivée de l'hiver. Heureusement, un travailleur social du CLIC des Portes de l'Essonne lui a financé récemment le changement de ses thermostats, vieux de 25 ans, qui ne fonctionnaient plus.

Denise est consciente que des travaux et petites réparations seraient nécessaires, surtout dans la cuisine et l'entrée. La peinture des plafonds, qui n'a pas été refaite depuis 18 ans, « cloque » et s'effrite. Cependant, elle n'a pas les moyens d'entreprendre des travaux et estime que l'investissement ne serait de toutes manières pas rentable, compte tenu de son âge et du nombre d'années qu'elle pense avoir « devant elle ».

Son gendre avait insisté pour qu'elle vende sa maison il y a 15 ans et qu'elle prenne un appartement. Denise avait refusé à l'époque, et ne le regrette pas, malgré les difficultés auxquelles elle se trouve confrontée aujourd'hui. Elle est habituée à son pavillon et elle y a ses repères et ses souvenirs : *« J'ai vécu mon enfance à la campagne et depuis 50 ans, je suis en pavillon… je ne me vois absolument pas dans un appartement… Et puis mes enfants sont nés dans cette maison, mon mari y est mort. J'y suis trop attachée pour en partir… »*. Par ailleurs, Denise est encore autonome, se déplace et fait ses courses seule. La perspective

de finir sa vie en maison de retraite l'effraye totalement : « *La semaine dernière j'ai été voir ma voisine qui vient de partir là-bas. Je me suis dit que j'y serais peut-être un jour, il ne faut jamais dire jamais. Mais enfin, de voir tous ces vieux rassemblés comme ça…. Je ne pourrais pas le supporter* ».

Quand le parc Hlm est confronté au vieillissement

Le vieillissement de la population devrait conduire à une augmentation de la pression qui pèse sur le parc locatif social du fait du vieillissement des locataires actuels qui n'ont pas pu emprunter l'ascenseur résidentiel, mais aussi parce qu'il existe une demande nouvelle liée à la baisse du pouvoir d'achat des personnes vieillissantes. Cette demande apparaît au moment de la retraite (6 % des demandes) mais aussi après 75 ans pour des personnes logées en maison individuelle qui cherchent à se rapprocher des services (2 % des demandes). En 1999, 25,6 % des logements sociaux étaient occupés par des locataires de plus de 60 ans et 10,2 % d'entre eux avaient plus de 75 ans. Entre 1990 et 1999, leur nombre a fortement augmenté : la part des locataires de 75 ans et plus a progressé de 33 % ; celle des personnes de 60 à 75 ans, de 20 %. Cette augmentation de la population âgée dans le parc Hlm n'est pas sans effet sur son mode de fonctionnement. C'est ainsi qu'elle est, pour une part non négligeable, responsable de la baisse de la mobilité résidentielle enregistrée ces dernières années.

Pour les personnes âgées qui cherchent à entrer dans le parc social (leur nombre devrait croître avec la baisse prévisible des retraites), les arbitrages au moment des attributions ne leur sont habituellement pas très favorables (concurrence avec les familles, les ménages monoparentaux), sans compter qu'elles n'apparaissent généralement pas comme prioritaires ni dans les Plans départementaux d'action en faveur des personnes défavorisées, ni dans les catégories reconnues par la loi sur le Droit au logement opposable.

Pour faire face à la demande qui émane des personnes âgées, certains foyers-logement (formule héritée des années 1970 dont l'obsolescence est générée par le recul de l'âge d'entrée en établissement) se reconvertissent pour les accueillir, indépendamment de toute problématique de dépendance. Cela correspond au choix des demandeurs qui peuvent ainsi maintenir leur structure de dépense (« *cela me permet de garder ma voiture* » nous a dit l'un d'entre eux) et parfois aussi à la stratégie de l'organisme gestionnaire qui trouve là une alternative à la fermeture.

Pour celles qui résident dans le parc Hlm, il existe un "effet de ciseau" entre la décroissance de leurs ressources et la progression du coût du logement sans compter que les personnes âgées, comme toutes les autres personnes isolées, sont généralement moins bien solvabilisées par les aides à la personne que les familles. De plus, **elles sont confrontées** à l'inadaptation du logement à leur situation et **à l'obsolescence d'un parc immobilier dans lequel elles sont souvent entrées il y a 20, 30 ou même 40 ans.** La SA Emmaüs signale ainsi, comme bien d'autres organismes, que la réhabilitation des programmes les plus anciens génère de lourdes difficultés pour les personnes âgées qui y résident parfois depuis fort longtemps, voire depuis leur création, au point d'avoir « vieilli avec leur logement ».

Elles risquent aussi de faire les frais de l'injonction à la mobilité qui pèse désormais sur les locataires du parc Hlm, comme l'a souligné le débat engagé au moment du congrès de l'Union Sociale pour l'Habitat en septembre 2007. Elles sont en effet les premières, voire les seules, concernées par l'opprobre pesant sur les ménages de petite taille qui occupent de trop grands logements alors que de petits logements connaissent une situation de suroccupation, sans qu'existent vraiment les conditions qui permettraient leur mobilité (l'acceptation d'un logement plus petit conduit souvent - paradoxalement - à supporter des loyers plus élevés). La situation est telle que d'aucuns s'autorisent à dénoncer l'occupation « illégitime » de grands logements par des personnes âgées eu égard aux aides publiques mobilisées au moment de leur construction. Si la question de l'adéquation entre la taille des logements et la composition des ménages peut se poser, il ne faut pas oublier que d'autres populations ayant bénéficié d'aides publiques au logement ne font pas l'objet d'un même procès (les accédants à la propriété, les investisseurs immobiliers privés…).

Par ailleurs, la recherche d'une meilleure adéquation entre la taille des ménages et la taille des logements n'est pas aussi évidente que pourrait le laisser penser le rapprochement rapide entre le nombre de logements sous-occupés et suroccupés. Ce n'est pas parce qu'il y a sensiblement le même nombre de logements dans l'une et l'autre situation que la solution réside dans la permutation de leurs occupants. Elle n'en est pas une parce que la structure du parc Hlm ne permet pas d'attribuer à chaque locataire le logement qui le conduirait à vivre dans de bonnes conditions. Une étude réalisée par l'Opac de l'Isère montre ainsi que pour un parc significatif de 22 000 logements, il manque globalement des T2 et des T3 alors que l'organisme dispose de trop de T4 au regard d'une norme d'occupation satisfaisante. Au-delà de ce constat, soulignant le décalage global entre la taille des logements et la taille des ménages, deux autres éléments constituent des obstacles à la

bonne allocation des ressources du parc Hlm : **la localisation des logements qui ne se situent pas toujours là où s'exprime la demande des personnes âgées** (qui porte essentiellement sur des petits logements dans les espaces centraux des agglomérations à proximité des services) et surtout le niveau des loyers et des charges. Les petits logements produits récemment avec des financements PLA ou PLUS sont beaucoup plus chers que des logements financés en Hlmo (Habitation à loyer modéré ordinaire) jusqu'à la fin des années soixante dix. Mais ce sont ces derniers qu'occupent les personnes âgées qui ont vieilli dans leur logement.

Compte tenu de la règle du droit au maintien dans les lieux, de la fixation des loyers Hlm en fonction du financement des opérations et des coûts de mobilité, les locataires Hlm n'ayant plus de charge de famille n'ont généralement pas d'intérêt à quitter spontanément leur appartement : « *Quand on essaie de voir avec le bailleur pour qu'une famille puisse récupérer le Hlm d'une personne âgée qui partirait dans un logement plus petit, il y a le problème récurrent du changement de bail. Si on change de bail dans le parc social, on paie plus cher, même pour plus petit* » (CLIC des Portes de l'Essonne). La plupart du temps, et surtout aux âges avancés, il s'agit de femmes seules, comme l'explique cette professionnelle de l'association Les petits frères des Pauvres : « *Ce sont des femmes qui vivent seules dans un F3 ou un F4 du parc social au sein duquel elles ont vécu par le passé avec leur famille (conjoint, enfants). Elles ont perdu leur compagnon, leurs enfants sont partis. Elles se retrouvent seules dans un logement trop grand mais ne peuvent pas bouger car sinon leur loyer va augmenter, même si le logement est plus petit* ». Entrées dans leur logement il y a longtemps, parfois au moment de sa construction, elles cumulent parfois plusieurs difficultés : l'immeuble qu'elles occupent, dont les normes de construction sont obsolètes, n'est plus adapté aux contraintes liées à l'âge, leur quartier s'est précarisé au fil du temps, leur réseau social s'est distendu avec le départ ou le décès de leurs proches et de leurs connaissances….

Pourtant, ces personnes âgées refusent souvent de déménager, non seulement pour l'avantage économique que le maintien dans l'ancien logement familial procure, mais aussi parce qu'**elles ont une forme d'attachement à leur logement, liée à l'histoire familiale qu'il symbolise.** Elles souhaitent souvent disposer d'une pièce supplémentaire par rapport aux normes communes d'occupation pour conserver leurs meubles ou accueillir des membres de leur famille : en ce sens, le logement contribue parfois à la lutte contre l'isolement et favorise les solidarités intergénérationnelles. Le coût social d'un « déplacement » de personnes âgées, profondément attachées à leur environnement, pourrait bien s'avérer plus préjudiciable que le gain engendré par la libération de leur

logement pour un ménage plus grand. En tout état de cause, un déménagement ne peut se faire que s'il est préparé, accepté et finalement validé par les locataires âgés.

Une sexagénaire en instance de délogement

Mme R. locataire d'un appartement à la Closerie, grande cité Hlm située dans le quartier de la Serinette à Toulon, est sous la menace d'une expulsion consécutive à deux ans d'impayés de loyers. Âgée de 67 ans, elle occupe seule un F4, qui conviendrait davantage à l'une des nombreuses familles inscrites sur d'interminables listes d'attente, et n'a de cesse de demander à être relogée dans un appartement correspondant beaucoup mieux à ses besoins actuels et à ses revenus. Demandes laissées sans réponse à ce jour : « *On dit que j'y mets de la mauvaise volonté… Je veux bien, mais avec 800 € de revenus (pension et retraite confondues), qui peut continuer à vivre en sortant tous les mois un loyer de 500 € ?* ». Seule aujourd'hui, depuis le décès de sa maman lourdement handicapée avec laquelle elle partageait l'appartement, après deux veuvages pour lesquels elle n'a droit à aucune pension de réversion, elle se retrouve tout simplement dans l'incapacité de faire face au montant du loyer. *« Mes demandes de relogement auprès de l'office ne datent pourtant pas d'hier. La première, restée comme les autres sans réponse, remonte même à mon installation ici. Les escaliers, pour ma mère qui était obligée de se déplacer en fauteuil roulant… c'était, vous en conviendrez, pas vraiment pratique (…) Des solutions existent pourtant. Je connais une famille, avec trois gosses, qui habite juste en face… dans un F2. Nous avons proposé de pouvoir échanger nos appartements. On nous a répondu : les choses ne se font pas comme ça ! Résultat : rien n'a été fait. »*

La Marseillaise, 1er avril 2008

3

Les politiques publiques et l'action sociale face au vieillissement

Les politiques de la vieillesse qui se sont développées en France depuis le début des années 1960 pour répondre aux « besoins » des personnes les plus âgées ont cherché à apporter une réponse à la perte d'autonomie. Ces politiques inspirées par une approche « gérontologique » de la vieillesse ont favorisé le développement de services et de structures de prise en charge. Elles ont longtemps privilégié une logique d'établissement avec des hébergements collectifs (des hospices aux établissements d'accueil pour personnes âgées dépendantes) avec parfois le recours à des appartements regroupés (domiciles collectifs), avant de s'ouvrir progressivement à la perspective du maintien à domicile à la fin des années 1960. L'instauration de la Prestation spécifique dépendance en 1997, remplacée par l'Allocation personnalisée d'autonomie en 2002, a permis de laisser plus ouvertes les possibilités de choix entre le maintien à domicile et le recours à une institution d'accueil.

Les politiques du vieillissement, très marquées par une conception médicale, **proposent une approche déficitaire de la vieillesse qui relève globalement du paradigme du handicap et de la perte d'autonomie.** De fait, un certain nombre de caractéristiques des personnes âgées, données comme évidentes, s'inscrivent toutes dans le registre de la perte des capacités. C'est ainsi que l'isolement des personnes âgées est confondu avec le sentiment de solitude dont ne souffre qu'une petite partie d'entre elles[59]. C'est ainsi que la notion de dépendance est prise dans son acception médicale (besoin d'aide pour les actes de la vie quotidienne qui ne peuvent plus être assumés par la personne âgée) et non dans son entière définition applicable à toute personne. Les hypo-

[59] Selon l'enquête « Isolement et vie relationnelle » réalisée par le collectif « Combattre la solitude des personnes âgées », J-L. Pan Ké Shon « *note qu'en-dehors de particularités personnelles de comportement, l'isolement relationnel dépend pour une grande part de caractéristiques socio-démographiques individuelles qui sont l'âge, le niveau de diplôme, le type de famille, l'appartenance à une famille nombreuse, l'origine nationale, la catégorie socio-professionnelle, le fait d'habiter en cité.* » Ainsi, l'isolement peut-être objectivement mesuré par un certain nombre de caractéristiques et de situations vécues : l'intensité des relations sociales, la participation à des activités culturelles, des activités civiques, l'accessibilité aux services de santé et aux commerces, l'exclusion vis-à-vis du voisinage, les consommations matérielles, les moyens de communication, la mobilité,... Tandis que la solitude, pour Philippe Pitaud, « *est avant tout vécue comme une expérience subjective, souvent perçue comme une expérience négative, pénible à vivre, qui s'accompagne d'effets négatifs.* »

thèses de la solitude et de la dépendance sont ainsi associées pour orienter les politiques et les interventions en direction des personnes âgées[60].

Les politiques ont - de fait - contribué à officialiser cette vision médicale de la dépendance, mettant l'accent sur l'incapacité à accomplir certains actes de la vie quotidienne (se laver, s'alimenter, se déplacer, s'habiller). Avec la loi relative à l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA), la dépendance est ainsi assimilée à la perte d'autonomie, ce qui revient à **confondre la capacité à effectuer seul les actes de la vie quotidienne et la capacité de la personne à se fixer ses propres lois, à décider pour elle-même**[61]. Une telle approche en terme de dépendance conduit à souligner l'écart avec la norme standard d'individus adultes autonomes, actifs, mobiles et contribue à identifier les « personnes âgées » comme un public « vulnérable » doté de compétences limitées qui appelle des mesures de protection et justifie son confinement à l'espace privé ou le recours à des solutions d'hébergement. On est donc loin d'une conception qui conduirait à appréhender la personne âgée sous la figure du citoyen disposant de la liberté de choix de son logement quelque soit son état de santé ou ses handicaps. En faisant de la prise en charge de la dépendance une spécificité de l'action publique en direction des personnes âgées, on oublie que l'on peut avoir besoin de soin et d'accompagnement à tout âge et on génère ainsi des institutions et des services spécifiques en direction de cette seule population.

Une diversification accrue des formules d'accueil des personnes âgées et le développement du maintien à domicile constitueraient toutefois une opportunité pour se dégager d'une approche gérontologique centrée uniquement sur la question de l'hébergement, et permettraient de promouvoir une approche globale de l'habitat des personnes âgées qui réponde à leurs besoins spécifiques en respectant leur liberté de choix. Pour la Fondation Abbé Pierre, les réponses apportées aux personnes âgées en matière d'habitat doivent garantir des conditions d'habitat dignes qui favorisent l'accès à la vie sociale tout en donnant aux personnes qui le souhaitent la possibilité de rester dans leur logement quand surviennent les manifestations de dépendance.

[60] S. Clément, C. Rolland, C. Thoer-Fabre, Usages, normes, autonomie, Plan Urbanisme Construction Architecture, 2007.
[61] S. Clément, C. Rolland, C. Thoer-Fabre, op. cit.

Finir sa vie chez soi : dans quelles conditions ?

Parce que l'avancée en âge signifie le plus souvent une progressive mais inéluctable perte d'autonomie conjuguée à l'apparition de problèmes médicaux, l'action publique s'est orientée essentiellement vers une politique visant à garantir les bonnes conditions du maintien à domicile des personnes âgées tout en favorisant – parallèlement – le développement de l'offre d'accueil en établissements médicalisés. Cette volonté de limiter l'institutionnalisation émerge en France dans les années 1960 et s'appuie sur une nouvelle conception de la vieillesse dont l'objectif est de limiter les effets de la perte d'autonomie et de maintenir les personnes âgées dans leur milieu de vie et leur tissu relationnel.

Le maintien à domicile, moins onéreux qu'une prise en charge en établissement médicalisé[62], constitue en effet un axe fort de la politique gouvernementale en faveur du logement des personnes âgées. C'est là un enjeu d'autant plus prégnant que l'offre actuelle d'accueil en établissement s'avère bien inférieure aux besoins actuels et à venir. Des estimations[63] établissent ainsi qu'**il faudrait créer environ 115 000 places d'hébergement institutionnel d'ici 2015** pour conserver un taux d'institutionnalisation équivalent à celui de 1996. Si l'action publique en faveur du maintien à domicile relève donc autant d'une nécessité que d'un choix politique répondant aux souhaits exprimés par les personnes âgées, elle implique néanmoins une action forte sur deux plans : le développement des services à domicile et l'adaptation des logements aux contraintes du grand âge. Le dernier programme gouvernemental adopté sur le sujet (Plan Vieillissement Grand Âge de 2006) prévoit ainsi une augmentation des moyens financiers consacrés à l'accompagnement à domicile et au fonctionnement des établissements pour personnes âgées.

En 2002, la création de l'allocation personnalisée d'autonomie[64] a permis aux personnes âgées en perte d'autonomie de financer un certain

[62] Deux catégories d'établissements existent : les établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes (EHPAD) qui assurent une prise en charge globale de la personne et les foyers-logements qui proposent un logement assorti de services facultatifs. Ces deux types de structures assurent des niveaux de médicalisation variables permettant l'accueil de personnes plus ou moins autonomes (EHPA ou EHPAD).

[63] Cf. Vieillissement, les réponses des bailleurs sociaux, Habitat et société N°44, décembre 2006.

[64] L'APA s'adresse aux personnes âgées de 60 ans et plus résidant à domicile ou en établissement et souffrant d'une perte d'autonomie (GIR 1 à 4). Gérée par les départements, elle n'est pas soumise à condition de ressources mais son calcul tient compte des revenus des bénéficiaires. Elle permet la prise en charge de services et d'aides diversifiés.

nombre de services à domicile (soins infirmiers, aide-ménagère, portage de repas, aide au lever et au coucher, etc.). Signe de l'ampleur des besoins en matière de services à domicile, le succès du dispositif a pris de court les estimations officielles qui prévoyaient, lors de sa création, un volume de 500 000 à 550 000 bénéficiaires en 2002-2003 et un « rythme de croisière » de 800 000 bénéficiaires en 2005. Fin 2002, 770 000 personnes percevaient l'APA et au 30 juin 2008[65], elles étaient 1 094 000 à en bénéficier, dont 62 % à domicile et 38 % en établissements d'hébergement pour personnes âgées (Ehpa).

Si le développement des aides à domicile fait certes partie des orientations incontournables pour pallier les contraintes liées au vieillissement de la population, il ne s'avère cependant opérant que dans des situations où les personnes âgées sont suffisamment solides au plan psychologique, entourées et soutenues au plan familial et social pour se porter candidates aux aides proposées et pour que ces dernières soient mises en œuvre de manière efficace[66]. Selon la directrice d'un centre d'hébergement temporaire, il ne suffit pas de mettre à disposition des personnes âgées un certain nombre de services à domicile, encore faut-il les coordonner et s'assurer de leur bon fonctionnement, et ce, d'autant plus que le bénéficiaire est âgé et peu autonome et que les intervenants à domicile sont de ce fait divers et nombreux. Lorsque cette coordination - le plus souvent assumée par la famille - fait défaut, des dérapages sont possibles. Une directrice d'établissement évoque ainsi le cas de cette dame nonagénaire, très dépendante, contrainte de passer la nuit sur une chaise un week-end du 8 mai, en raison de l'absence inopinée de l'aide à domicile venant l'aider à se préparer au coucher.

Les petits frères des Pauvres observent que des décisions d'entrée en établissement sont prises par défaut d'organisation ou de moyens des services de maintien à domicile, notamment pour des personnes cumulant perte d'autonomie physique et fragilité psychologique.

Par ailleurs, la mise en place des services à domicile ne peut se faire qu'en accord avec la personne concernée, et à sa demande ; ce qui nécessite bien souvent en amont un travail de « conviction ». En effet, les personnes âgées se montrent parfois réticentes à accepter la présence de personnes étrangères dans leur univers intime. Elles doivent, à cette occasion, faire le deuil de leur autonomie, de leurs capacités physiques et sensorielles : *« Le problème qui se pose parfois avec les personnes âgées, c'est qu'elles*

[65] Source : Etudes et résultats, n°666, octobre 2008, DREES.

[66] Des personnes âgées très dépendantes (GIR 1 et GIR 2) vivent à domicile. Elles représentent respectivement 3 % et 18 % des effectifs de ces deux catégories parmi les bénéficiaires de l'APA.

sont incapables de reconnaître qu'elles ne sont plus "capables de"… Elles se laissent déborder alors par la gestion du quotidien, l'entretien de leur logement… Elles se laissent envahir et refusent de demander de l'aide » (association Les petits frères des Pauvres, Lyon).

Enfin, la mise en œuvre des aides à domicile n'a de sens que si le logement lui-même répond à des normes de décence minimales. Comme le rappellent des travailleurs sociaux des Pact, l'intervention d'une aide ménagère ou d'une infirmière à domicile est inutile lorsque le logement ne dispose pas de point d'eau, que les conditions d'hygiène de base ne peuvent être respectées ou lorsque l'insalubrité aggrave les problèmes de santé de la personne âgée. En ce sens, **le maintien à domicile des personnes âgées ne doit pas être conçu comme un dogme ou une fin en soi :** il ne peut s'appréhender que dans le cadre d'une réflexion globale, portant sur leurs ressources sociales et familiales mais aussi sur leurs conditions de vie et l'état de leur logement.

Parallèlement à l'effort réalisé au plan des services à domicile, l'État, les collectivités locales et les caisses de retraite se sont engagés dans une opération de soutien financier aux travaux d'adaptation et d'accessibilité conduits sur le parc de logements privés ou sociaux. En ce qui concerne les logements privés, les travaux d'adaptation sont soutenus par l'Anah. En 2006, 13 000 logements ont ainsi bénéficié d'une subvention pour la réalisation de travaux d'adaptation pour un montant total de 43 millions d'euros. En ce qui concerne le logement social, l'aide principale accordée à la réhabilitation du patrimoine se traduit par un dégrèvement de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) accordé aux bailleurs sociaux pour la réalisation de travaux d'accessibilité ou d'adaptation des logements pour les personnes en situation de handicap.

Des bailleurs sociaux interpellés par le phénomène du vieillissement au sein de leur parc

Alors que plus d'un quart des occupants de leur parc ont plus de 60 ans, **les organismes Hlm** ne peuvent faire l'économie d'une réflexion de fond sur la question de l'adaptation du domicile pour les personnes âgées. Confrontés à la question du vieillissement et du handicap, ils **vont devoir développer des réponses portant à la fois sur une diversification de la gamme des logements à destination des personnes âgées et sur l'adaptation des logements aux contraintes de l'âge** et l'amélioration de leur fonctionnalité. Ils vont ainsi devoir passer d'un traitement des demandes d'interventions individuelles des personnes âgées

pour adapter leur logement et en faciliter l'accès[67] à une adaptation de leur gestion (ne serait-ce que pour suivre dans le temps l'affectation des logements adaptés) et une intégration de ce volet d'intervention dans leurs stratégies patrimoniales.

Pour cela, certains bailleurs sociaux ont diversifié leurs équipes et fait appel à des ergonomes. Cependant, une des difficultés réside dans l'adaptation des parties communes au vieillissement des occupants du parc social. Il n'est pas rare en effet que les retraités modestes refusent les adaptations proposées dans les parties collectives (installation d'un ascenseur, par exemple) dans la mesure où celles-ci accroissent leur charges locatives. Là encore se pose donc la question de l'adhésion des personnes aux projets que l'on formule pour elles, et au delà, de l'adéquation de ces projets avec leurs besoins et leurs ressources.

L'adaptation du parc social ne va pas sans poser certaines questions de fond pour les bailleurs sociaux, amenés à réaliser un compromis entre la prise en compte des besoins individuels et les contraintes liées aux perspectives de relocation ultérieure des logements. Autrement dit : comment adapter les logements aux besoins particuliers des personnes âgées sans les spécialiser dans l'accueil de cette seule catégorie de population ? Face à ces contraintes, **certains organismes Hlm ont entamé des démarches visant à identifier des immeubles propices à l'accueil ou au maintien dans leur logement de personnes vieillissantes**, afin de conduire des travaux d'adaptabilité des logements et des parties communes, avec l'obligation de mettre en place par la suite une filière d'attribution spécifique[68]. **Pour les bailleurs sociaux, l'enjeu consiste aujourd'hui à passer d'une démarche d'adaptation ponctuelle des logements à la constitution d'une offre structurée**, dans laquelle seraient pris en compte aussi bien le logement que le cadre de vie et les services à la personne. Plusieurs expérimentations originales vont dans ce sens, comme le montrent les exemples qui suivent.

Quelques exemples de réponses apportées par les bailleurs sociaux au vieillissement de la population de leurs locataires

Le Label Habitat Senior Services

L'association Delphis, qui rassemble seize entreprises sociales pour l'habitat réparties sur onze départements, travaille depuis 2005 à l'élaboration d'un label

[67] Il s'agit pour l'essentiel d'adaptations en matière d'accès au logement (installation d'ascenseur, de rampes d'accès), d'éclairage, d'installations sanitaires (remplacement d'une baignoire par une douche, pose de barres d'appui) ou électriques, de circulation à l'intérieur du logement (installation d'un fauteuil monte-escaliers), etc.

[68] Cf. « Vieillissement : les réponses des bailleurs sociaux », Habitat et société, USH, N°44, décembre 2006.

« Habitat Senior Services » fondé sur les quatre critères suivants : environnement des services, accessibilité des abords et des parties communes de l'immeuble, adaptation du logement, offre de services spécifiques aux logements adaptés. L'objectif de cette labellisation est d'identifier ou de créer, dans un patrimoine diffus, une offre durable de logements adaptés, c'est-à-dire permettant aux personnes âgées de plus de 65 ans de se maintenir à domicile. Pour être labellisé, un logement doit obtenir une cotation de deux étoiles sur l'un des quatre critères précédemment énoncés, et d'au moins une étoile pour les trois autres. Aujourd'hui, plusieurs bailleurs sociaux ont expérimenté ce label (Habitat Nord, Foyer Rémois, par exemple…).

Les résidences Edilys, une solution alternative aux EHPA

Créée il y a une quinzaine d'années, la formule proposée par les résidences Edilys se situe entre les logements-foyers et les maisons de retraite. Ces résidences accueillent les personnes âgées de plus de 60 ans, seules ou en couple, au sein de vrais logements indépendants où ils disposent de services et de personnel soignant. Situées dans les centres villes ou à proximité de commerces et de lieux de vie, les résidences Edilys proposent des logements conçus, adaptés et équipés pour compenser les handicaps. Elles permettent aux résidents de conserver une véritable autonomie : possibilité d'entrer et de sortir à tout moment, de recevoir des invités… La formule Edilys inclue également un « cantou » – unité dont la capacité d'accueil représente environ 15 à 20 % de la capacité globale de l'établissement – qui permet aux personnes âgées dépendantes psychiquement de rester au sein de l'établissement.

L'option retenue par Actis à Grenoble : réfléchir à la sous-occupation de ses grands logements

Confronté à la sous-occupation de ses T4 et T5 (les personnes de plus de 65 ans y vivant seules ou en couple), Actis a missionné le Pact de l'Isère afin de trouver des voies d'action pour fluidifier son parc. L'étude a mis en avant deux pistes à explorer, en direction des personnes âgées, mais aussi de l'ensemble des locataires du parc :

- proposition d'un logement « au bon moment », celui de la décohabitation de la jeune génération dans un ménage : il s'agit de proposer, à ce moment précis, un petit logement aux enfants qui prennent leur autonomie et un autre à leurs parents ;
- aide dans la recherche du « bon produit » : mise à disposition des ménages d'une conseillère en économie sociale et familiale pour les aider dans la recherche d'un logement plus attractif, c'est-à-dire mieux équipé, plus accessible que le leur, mais dont le loyer reste compatible avec leurs ressources.

Outre cette étude, Actis diversifie les initiatives et étudie notamment, avec les locataires concernés, la possibilité d'aménager un immeuble à l'intention des personnes âgées.

Pourtant, on perçoit là encore un décalage très net entre les réponses mises en place par les pouvoirs publics et les bailleurs sociaux et les situations de mal-logement évoquées plus haut. La solvabilisation des personnes âgées pour l'accès aux services à domicile, l'adaptation fonctionnelle des logements et la création de nouveaux produits sont les différents éléments d'une approche sectorielle de l'habitat des personnes âgées. Ces actions, si elles permettent de répondre ponctuellement à certaines difficultés, ne composent cependant pas une politique globale de l'habitat[69] et de l'accès à la cité des personnes âgées.

Le logement, part essentielle de l'accompagnement d'un projet de vie

La question du logement des personnes âgées, aujourd'hui abordée principalement à partir d'une vision médicale du traitement de la dépendance, se posera avec une acuité accrue dans les années à venir en raison de l'allongement de la durée de vie et du vieillissement de la population. Pour les personnes ayant connu un parcours de vie stable, bénéficiant d'un logement décent et d'un entourage social et familial solide, les orientations prises en matière de développement des services à domicile et d'adaptation des logements constitueront sans doute des éléments de réponses pertinents. De même, l'inventivité des bailleurs sociaux et de certaines associations (Pact, etc.) en matière de création de nouvelles formules de logement, permettra à un certain nombre de personnes âgées, bénéficiant de ressources limitées ou contraintes, de quitter leur logement pour se rapprocher des services et de vivre ainsi dans un environnement adapté à leurs besoins.

Néanmoins, la question du logement va se poser avec force pour les autres, tous ceux qui vont être confrontés à un changement brutal (ou mal préparé) de leur situation et de leurs conditions de logement. Cela concerne d'abord les personnes qui vont se trouver isolées après le décès d'un conjoint ou qui vont être frappées d'un handicap sans avoir pu l'anticiper. Cela concerne également celles dont les parcours de vie ont été chaotiques, marqués par la précarité et par divers traumatismes et que l'on retrouve aujourd'hui dans les formes d'habitat inadaptées, dans l'insalubrité et le dénuement. Situation d'autant plus préoccupante que les ressources, aussi bien sociales qu'économiques, dont disposent les personnes âgées, sont étroitement liées entre elles. En effet, les personnes

[69] L'augmentation du nombre de personnes âgées en perte d'autonomie rend encore plus d'actualité l'application des textes réglementaires d'aménagement des espaces publics et privés pour les personnes handicapées.

âgées disposant de ressources économiques suffisantes dont elles font « profiter » leurs proches sont aussi celles qui bénéficient en retour de témoignages affectifs importants et d'une plus grande solidarité intergénérationnelle[70]. À l'inverse, les plus démunis cumulent les handicaps : l'isolement social et familial, la précarité économique, les difficultés sanitaires liées à l'exercice de métiers difficiles ou de conditions de vie éprouvantes, la fragilité psychologique… Autant de facteurs qui se renforcent et s'entretiennent mutuellement et sur lesquels l'avancée en âge ne peut que jouer un rôle aggravant, jusqu'à susciter parfois un décrochage complet. La situation de ces vieillards, qui abandonnent toute considération pour leur lieu de vie comme pour eux-mêmes et qui s'accoutument à vivre dans des conditions indignes et dans une totale réclusion, livre une image crue de ce que peut produire le vieillissement quand il vient s'ajouter à la pauvreté et à la solitude.

Face à de telles situations, souvent « invisibles » et certainement sous-estimées, quelles réponses est-on aujourd'hui en mesure d'apporter ? Les cadres d'action classiques (relogement, transformation de l'habitat, aide à domicile) représentent davantage des outils susceptibles d'être mobilisés qu'ils n'incarnent une véritable politique de l'habitat en faveur des personnes âgées. À l'évidence, le traitement de situations graves de mal-logement qui se sont structurées dans le temps implique le plus souvent une intervention longue et un accompagnement sur mesure. Comment aider une personne âgée qui vit dans un logement inadapté à sa situation familiale ou à son état de santé mais ne souhaite pas changer de cadre de vie ? Comment proposer aux travailleurs migrants vieillissants un logement décent et adapté à leur mode de vie ? Comment construire avec une personne âgée en errance un projet d'accès au logement qui ne soit pas rapidement mis en échec ? **Les réponses sont aujourd'hui à travailler au cas par cas et avec souplesse**, en combinant les outils et les approches, comme le démontrent les modes opératoires élaborés par les associations spécialisées.

La première difficulté à laquelle sont confrontés les intervenants sociaux auprès des personnes âgées en situation de mal-logement réside dans l'absence de demande de leur part. Ce qui fait dire à certains que *« **si on s'arrête à la demande, on ne fait rien** »*. Pour de multiples raisons (isolement, repli, affaiblissement des capacités intellectuelles, etc.), les personnes âgées n'expriment pas toujours de demande concernant l'amélioration de leurs conditions de logement. Et lorsque la demande existe, elle s'avère parfois ambivalente. *« Comme elles sont habituées à vivre de cette manière, elles n'ont pas de demande particulière. Il faut*

[70] Cf. *Vieillir dans une cité, un double stigmate*, A.F Wittman, Sociétés contemporaines, 2003, N°51.

des mois avant qu'elles prennent conscience qu'elles ont envie de vivre autrement. Plus la situation est ancienne, plus elles s'y sont accoutumées, plus elles sont fragilisées au plan psychologique et plus c'est compliqué de rechercher une solution[71] *».*

Si l'on s'arrête à la demande de la personne, aucune action n'est engagée, bien souvent. Pourtant, nombreuses sont les personnes âgées chez lesquelles on perçoit une évolution très positive au plan sanitaire et psychologique après l'amélioration de leurs conditions de vie. C'est le cas notamment d'une femme âgée de 87 ans, vivant dans des conditions particulièrement dégradées qui a été accompagnée dans le cadre de l'opération SOS Taudis de la Fondation Abbé Pierre. *« Au début, elle ne voulait rien car elle était complètement dépressive, aujourd'hui elle réclame des choses ! ».* Au-delà des travaux, le rôle joué par l'accompagnement social est fondamental : le simple contact avec des personnes extérieures, attentives et à l'écoute de leurs difficultés, entraîne des effets bénéfiques. Les intervenants sociaux traduisent bien cette étroite relation entre isolement social et dégradation des conditions de santé et de logement lorsqu'ils évoquent la « métamorphose » qui suit parfois leur première visite : *« Quand quelqu'un vient s'occuper d'eux, cela suscite tout de suite une réaction : souvent, lorsque le travailleur social revient au domicile, ils ont tout nettoyé, ils se sont habillés correctement… ».*

Un second enseignement de l'expérience souligne à quel point chaque intervention auprès des personnes âgées demeure un exercice spécifique qui demande du temps et nécessite que **la réponse apportée en terme de logement s'inscrive dans un projet de vie qui puisse être approprié par la personne**. C'est à un renversement de perspective qu'il faut donc procéder. Faire advenir le désir d'un changement chez des personnes âgées qui vivent parfois depuis fort longtemps dans une situation difficile prend du temps. Une année parfois pour celle qui s'est accoutumée à des conditions de logement très dégradées, plusieurs années parfois pour faire accepter un logement autonome à un occupant âgé d'un hôtel meublé ou pour amener un SDF vieillissant vers le relogement. C'est un cheminement avec des étapes intermédiaires entre la rue et le logement autonome qu'il faut donc construire pour éviter des retours en arrière. « *Il y a tout un processus, du meublé au logement temporaire, avant que la personne n'accepte l'idée d'un logement autonome. Et surtout, l'accompagnement est essentiel : obtenir un logement, c'est mettre fin à la souffrance qu'elle exprime aujourd'hui, mais ça ne résout pas toutes les difficultés* (association Les petits frères des Pauvres, Lyon).

[71] Témoignage recueilli dans le cadre de l'opération SOS Taudis de la Fondation Abbé Pierre.

L'intervention des petits frères des Pauvres : le logement comme support d'une intervention globale au service du « projet de vie » des personnes âgées

Dès l'origine, la vocation de l'association d'aider les personnes âgées l'a conduite à développer une mission d'accompagnement et de proximité dans la durée. La spécificité de la démarche est d'aller vers les personnes de plus de 50 ans qui souffrent d'isolement. La rencontre se fait au domicile de la personne ou du ménage. Dans les débuts, il s'agissait surtout de personnes vivant dans des logements ou des chambres modestes mais des problématiques plus difficiles se sont progressivement présentées en raison de l'augmentation des loyers et de la montée des précarités. Aujourd'hui, le suivi et l'accompagnement concernent aussi bien des personnes disposant d'un logement autonome (dont elles peuvent être propriétaires) que des SDF. Actuellement, l'association s'occupe d'une « file active » de 500 personnes vivant à l'hôtel ou dans différentes formes d'hébergements sociaux (sachant que, chaque année, 200 à 250 situations nouvelles font l'objet d'une intervention). Parmi les publics âgés souffrant de problèmes de logement, les responsables de l'association travaillent plus spécifiquement auprès des SDF à l'intérieur ou en-dehors des CHRS, des femmes âgées marginales, des personnes condamnées bénéficiant de la mesure de suspension de peine pour raison médicales et des travailleurs migrants vivant en structure collective ou dans le diffus. Elle intervient également afin de proposer un accueil temporaire aux personnes âgées malades qui ne peuvent rester à l'hôpital, ou encore afin de favoriser le maintien dans le logement (médiation dans les situations d'inadaptation du logement, accompagnement des personnes souffrant du syndrome de Diogène, ou encore lutte contre l'isolement).

L'action des petits frères des Pauvres, directement prise en charge par des bénévoles de l'association sur une grande partie du territoire national, a été complétée par une offre de logement et d'hébergement qui s'est progressivement développée. Plusieurs formules cohabitent au sein de l'association : des hébergements temporaires, des formules transitoires (de type hôtel social), des formules durables (des résidences sociales) ou des formules définitives ou stables (un parc de logements diffus en location directe ou en sous-location, des maisons relais, des petites unités de vie, des EHPAD).

L'intervention de l'association repose sur la visite faite au domicile ou sur le lieu de vie. En cela, il peut être considéré que le travail effectué entretient un rapport très fort avec les questions de logement et de mal-logement. D'ailleurs, chaque année l'association bénéficie à Paris d'une convention d'une centaine de mesures d'accompagnement social lié au logement. À cet égard, des méthodes spécifiques ont été instituées au fur et à mesure au sein de l'association, permettant de créer un rapport de confiance avec les bénéficiaires mais aussi de décliner toute une phase active basée sur un diagnostic (fondé sur l'écoute, l'observation, l'expertise), mais s'appuyant aussi sur l'élaboration d'un protocole d'intervention (soutenu par un dispositif de prise de décision collégiale entre intervenants) et sur des outils d'évaluation (fondée sur l'analyse des pratiques).

Les pratiques d'accompagnement développées par des intervenants sociaux soulignent la nécessité d'agir avec souplesse et d'accepter de réajuster au fil du temps les projets élaborés, en fonction de l'évolution de la personne âgée, de son état mental et physique. Ce qui conduit bien souvent à accompagner des personnes vers une plus grande dépendance, à imaginer des solutions transitoires qui ne figent pas l'avenir. De ce point de vue, l'orientation vers une structure d'accueil du type Maison-relais pourra constituer une réponse adaptée, alors même que le projet initialement élaboré prévoyait un maintien au domicile ou un accès au logement autonome. Dans le cas de personnes âgées hébergées par leurs proches ou vivant seules, une prise en charge momentanée dans une structure d'accueil temporaire permettra de soulager la famille mais aussi de rompre la solitude de la personne concernée. Ce passage par une structure d'accueil temporaire viendra alors consolider un éventuel projet de maintien à domicile (accueil de jour pour personnes vivant à domicile et souffrant de la maladie d'Alzheimer, accueil temporaire ou permanent avec la présence de personnels soignants ou non-soignants, etc.)… à condition évidemment que de telles structures dont l'utilité sociale est avérée existent.

Or, **les solutions d'hébergement temporaire ou d'accueil de jour qui permettent aux personnes de faire face à des difficultés temporaires sans pour autant envisager un changement définitif de résidence sont encore rares en France** et certains départements en sont totalement démunis. 566 établissements proposaient un accueil de jour en 1996 sur les 9 222 du territoire français. 7 départements en étaient totalement dépourvus et 21 d'entre eux ne proposaient qu'un ou deux centres pour l'ensemble du territoire départemental. 2 483 établissements d'hébergement proposaient de l'hébergement temporaire sans avoir de places réservées à cet effet. Mais l'offre en la matière déjà insuffisante s'est détériorée ces dernières années puisque, de 1996 à 2003, le nombre de résidences d'hébergement temporaire est passé de 151 à 131 et le nombre de places installées a décru de 27 %[72].

Favoriser le maintien à domicile des personnes âgées en proposant des solutions d'accueil temporaire : le Relais Sépia en Indre-et-Loire

Les structures collectives d'hébergement temporaire pour personnes âgées n'ont pas vocation à constituer des « antichambres » à la maison de retraite. Elles proposent un service souple et original d'accueil de jour ou en hébergement temporaire de personnes âgées vivant par ailleurs à leur domicile ou hébergées par des proches.

[72] DREES, « Les établissements d'hébergement pour personnes âgées en 2003, activité et personnel », Dossier Etudes et Résultats N°379, février 2005.

En Indre-et-Loire, le Relais Sépia - créé en 1994 à l'initiative du Pact et de la fédération ADMR de Tours - accueille ainsi, pour des séjours allant de 1 nuit à 3 mois consécutifs maximum, des personnes âgées fragilisées qui vivent à domicile et qui traversent des difficultés momentanées (absence ou besoin de répit des aidants, déprime, suite d'une hospitalisation courte…). La finalité de ce type d'institution est donc de proposer une prise en charge temporaire permettant justement de poursuivre la vie à domicile et d'éviter l'entrée dans une structure d'accueil permanent. D'expérimental à ses débuts, le service s'est pérennisé grâce à un partenariat étroit avec les services du Conseil général et connaît aujourd'hui un taux d'occupation de 95 %. L'ensemble des plans APA du département incluent ainsi désormais un droit ouvert de 90 jours par an à l'hébergement temporaire, à utiliser en une ou en plusieurs fois. Les tarifs d'accueil varient en fonction de l'autonomie de la personne reçue et vont de 61 € (GIR 5/6) à 73 € (GIR1/2). Une partie des coûts est couverte par l'allocation logement temporaire et par l'APA.

L'âge moyen d'accueil au Relais Sépia est de 85 ans. Si certaines personnes âgées ont recours à l'hébergement temporaire pour casser la monotonie du quotidien et sortir de leur isolement (des activités ludiques et des sorties sont organisées par la structure), la plupart des motifs d'accueil ont trait à « l'aide aux aidants ». Pour les couples âgés dont l'un des conjoints est affecté d'une pathologie lourde (Alzheimer, handicap, etc.), la structure joue le rôle de relais : l'accueil du conjoint dépendant quelques jours par semaine permet ainsi à l'autre de « souffler » et donc de mieux gérer la prise en charge. Il en va de même pour les personnes âgées hébergées par leurs enfants : ces derniers ont la possibilité de faire accueillir leurs aïeuls lors de départs en vacances, d'hospitalisations, etc. L'hébergement temporaire permet également de réaliser une évaluation des besoins de la personne âgée et de sa capacité ou non à réintégrer le domicile. Si la plupart des résidants vivent à domicile ou sont hébergés par des proches, le Relais Sépia est de plus en plus amené à accueillir des personnes qui n'ont plus les moyens financiers d'assumer un séjour trop long en maison de retraite et doivent la quitter pour être prises en charge par des proches.

L'analyse de quelques accompagnements réussis menés auprès des personnes âgées mal logées montre à quel point il est nécessaire de concevoir cette intervention sociale dans la durée, comme un chemin jalonné d'étapes dont le fil conducteur demeure le projet de vie de la personne concernée ; la notion de « projet » approprié et adapté à ses besoins est centrale. Elle concerne d'ailleurs toutes les personnes âgées, quel que soit leur statut social ou leurs conditions de vie, car il importe de ne pas confondre dépendance et inaptitude à rester maître de ses choix de vie. Au lieu de confondre perte d'autonomie et dépendance, il convient de considérer que l'on peut être autonome dans la

dépendance et favoriser un accompagnement social des personnes âgées qui respecte leur libre arbitre et leur rende la capacité d'être maîtres de leur devenir.

On perçoit alors très clairement le défaut d'articulation qui existe encore entre, d'un côté, les outils développés sous l'impulsion des pouvoirs publics et, de l'autre, les besoins en matière d'accompagnement social des personnes âgées, besoins qui se trouvent aujourd'hui pris en charge de manière contingente par quelques associations. Accompagner une personne âgée dans l'amélioration de ses conditions de vie (au sens large), c'est en premier lieu l'amener à envisager l'idée qu'elle peut vivre autrement, c'est également tisser autour d'elle un réseau social susceptible de la soutenir et de l'écouter, et c'est enfin utiliser l'habitat comme le support d'un mieux-être global et d'une dignité retrouvée. Il importe aujourd'hui que de tels accompagnements soient mieux pris en charge et mieux financés, mais aussi que soit enfin « pensée » une véritable politique du logement des personnes âgées dans notre pays.

Le logement des personnes âgées : une question de solidarité

La question du logement des personnes âgées va se poser à l'avenir avec de plus en plus d'acuité et la situation difficile que vivent déjà certaines d'entre elles va progressivement concerner des personnes jusque là protégées du mal-logement. Les évolutions démographiques (vieillissement de la population), sociales (évolution des structures familiales, isolement) et économiques (réduction annoncée du revenu disponible des retraités) vont effectivement contribuer à fragiliser un nombre croissant de personnes lors du passage à la retraite. Aux difficultés des sans-domicile qui vieillissent dans le rue, des travailleurs migrants qui n'ont pas d'autre choix que de demeurer dans des foyers inadaptés, des personnes âgées vivant dans des logements inconfortables et insalubres, s'ajoutent celles des propriétaires âgés que leur statut protège de moins en moins des aléas de la vieillesse comme celles des locataires du parc Hlm appelés à le demeurer dans des conditions qui ne sont pas toujours favorables. Bref, la fragilisation de nombreux retraités dans un contexte où la crise du logement réduit les possibilités de choix pour les personnes les plus modestes, annonce la fin d'une parenthèse heureuse comme nous le notions en introduction. Les disparités de revenus des retraités qui sont d'ores et déjà supérieures à celles des actifs, risquent de s'approfondir et de générer des clivages entre ceux qui pourront continuer à se loger et à vieillir dans de bonnes conditions, et ceux qui ne le pourront pas et termineront leur vie dans des conditions dégradées voire indignes.

Alors qu'on pourrait espérer des politiques publiques qu'elles cherchent à atténuer cette disparité de revenu, les réflexions actuellement en cours font craindre le contraire. En effet, tout le monde s'accorde à penser que le risque d'être dépendant doit être reconnu comme un cinquième risque social, en plus des quatre autres risques déjà couverts par la protection sociale (maladie, maternité, vieillesse et perte d'emploi). Cependant, tout en affirmant reconnaître ce cinquième risque et en laissant croire de ce fait qu'il serait couvert comme les autres, les pouvoirs publics s'orientent aujourd'hui vers le recours à l'assurance privée, collective ou individuelle, et vers la mobilisation du patrimoine des personnes concernées lorsqu'il dépasse 150 000 €. Si elle était confirmée, cette orientation serait une véritable rupture dans la

façon d'assurer la couverture des risques sociaux. Il s'agirait d'une tromperie sur l'objectif affiché, par le caractère ségrégatif et inégalitaire du système mis en place. Il conduirait ainsi à distinguer « les riches » qui devraient compter sur leurs propres moyens et s'assurer à leurs frais (ceux dont le patrimoine est supérieur à 150 000 €) et les « personnes », cantonnées à l'aide sociale. Et encore faut-il que ceux qu'on considère « riches » soient assurables… Ceux dont les risques sont élevés, par exemple ceux qui sont déjà vieux ou handicapés ne le sont certainement pas. On le voit, on est loin de l'ambition des fondateurs de la « sécurité sociale », inventeurs d'un mécanisme de solidarité universel !

Au-delà du problème de l'insuffisance de revenus qui menace une fraction grandissante des retraités, **la question du logement des personnes âgées dépend également des politiques publiques de financement du logement**. Or, force est de constater qu'elles passent aujourd'hui à côté du problème. En se gardant bien de vouloir entrer dans une logique de financement spécifique d'une offre de logement dédiée aux personnes âgées, ce qui serait catastrophique par l'effet ségrégatif qu'elle induirait, on attend de l'État qu'il soit beaucoup plus ambitieux dans le financement des adaptations nécessaires aux personnes souffrant d'incapacités parmi lesquelles se trouvent notamment beaucoup de personnes âgées. Ainsi, par exemple, les aides financières attribuées aux propriétaires occupants à faibles ressources devraient être renforcées alors qu'elles ont cessé d'être une priorité de l'ANAH en 2008 ; le financement de l'accessibilité du parc HLM, qui ne se fait aujourd'hui que par le dégrèvement de la TFPB, est notoirement insuffisant pour couvrir les besoins. De la même façon, aucun financement d'État, même pas l'application d'un taux réduit de TVA, n'est prévu pour développer l'hébergement temporaire (puisqu'il ne s'agit pas de résidences principales) alors que tout le monde regrette le niveau dérisoire de la France en places d'hébergement temporaire !

Mais si le financement d'une politique prenant sérieusement en compte les personnes âgées est attendu de l'État, dès lors qu'il en conserve la compétence, celui-ci n'est pas le seul concerné par le logement des personnes âgées. **Les collectivités territoriales, par leur implication dans la vie locale, ont une responsabilité de premier plan** pour faire en sorte que l'âge ne soit pas un facteur d'exclusion sociale. C'est à elles d'inventer les dispositifs locaux pour éviter que le « placement » d'une personne âgée en insti-

tution soit une mise à l'écart de la société, pour faire que le maintien à domicile ne signifie pas assignation à résidence et isolement forcé. Dans cette perspective, agir sur l'habitat peut être à la fois un moyen d'action extrêmement efficace ou, au contraire, fabriquer des lieux d'enfermement. A travers la façon dont elles élaborent les plans locaux de l'habitat (PLH) et dont elles conduisent les politiques territoriales de l'habitat, les collectivités locales portent donc une responsabilité majeure dans l'habitat des personnes âgées. Aujourd'hui, peu nombreuses sont celles qui s'y sont vraiment intéressées au-delà de la création d'une maison de retraite !

Enfin, si les bonnes conditions d'habitat des personnes âgées dépendent beaucoup des choix qui sont faits en matière de protection sociale ou de politiques du logement, elles sont également impactées par **les mécanismes de solidarité au sein de notre société.** Ainsi, les soutiens familiaux et relationnels, émanant par exemple du voisinage, s'avèrent fortement mis à contribution pour accompagner les personnes vieillissantes confrontées à la solitude et la perte progressive de leur autonomie, comme ils le sont pour accompagner les personnes âgées malades qui ne peuvent rester à l'hôpital (cancer, poly-pathologies, Alzheimer) et doivent retourner chez elles. Les soutiens familiaux et relationnels sont donc la cheville ouvrière du maintien à domicile. Mais si la présence active de tous les citoyens aux côtés de leurs proches est indispensable, les pouvoirs publics doivent prendre leur part pour accompagner les familles et leur proposer des relais (accueil de jour, accueil temporaire), de même que pour veiller à tous ceux qui ne bénéficient pas d'un environnement familial et social permettant de répondre à leurs besoins.

Chapitre 2

Vivre en territoire d'exclusion : la pénible dérive des quartiers oubliés

- Pénurie de logements accessibles et ségrégation, un terreau fertile pour la crise des banlieues.
- L'assignation à résidence : une forme particulière du mal-logement.
- Conjuguer mixité sociale et droit au logement.

« Mais où peuvent donc se loger aujourd'hui les ménages modestes ? » Telle était la question que la Fondation Abbé Pierre posait dans son précédent rapport. Des enquêtes menées pour y répondre, il ressortait que les ménages fragiles ou défavorisés trouvaient principalement à se loger dans « le parc Hlm [qui] a vu sa fonction sociale se renforcer et [qui] est devenu la première destination résidentielle des ménages pauvres ». Le rapport indiquait que l'on retrouvait également de nombreux ménages en difficulté dans le parc privé de faible qualité, vétuste voire même insalubre, des quartiers anciens et des co-propriétés dégradées. Il était encore mentionné qu'il n'était pas exceptionnel pour des ménages de se contenter, faute de logement, d'un hébergement ou même de solutions relevant du « non-logement » (hôtels, campings, squats, locaux divers ou bidonvilles).

Mais au-delà de leur statut et de leurs caractéristiques, ces « logements » (qui parfois n'en sont pas !) ne se répartissent pas de façon aléatoire sur le territoire. Des secteurs spécifiques, des quartiers ou parfois des « poches » au sein de certains quartiers, semblent leur être réservés. En dehors de quelques quartiers anciens centraux, c'est principalement dans certains quartiers (les fameuses « Zones urbaines sensibles » ou « ZUS » de la politique de la ville) que se trouvent concentrés ces ménages. S'il y a toujours eu, dans les villes occidentales, des quartiers populaires où les pauvres et les précaires trouvaient un abri, il n'y aurait *a priori* rien de nouveau dans le fait de voir les ZUS devenir des quartiers spécifiquement destinés à l'accueil des populations modestes. Cependant, **ce qui est nouveau et alarmant, c'est de constater que ces quartiers s'affirment de plus en plus en rupture avec les autres territoires des agglomérations et fonctionnent, pour ceux qui y résident, comme de véritables « nasses ».**

À cet égard, l'observatoire national des ZUS[1] fait remarquer que la concentration des familles en difficulté dans ces quartiers n'a jamais été aussi forte. Une telle situation n'est évidemment ni le fruit du hasard, ni une fatalité. Elle résulte directement des politiques de l'habitat menées ces vingt dernières années et signe, en quelque sorte, leur échec. Trois ans après les émeutes de l'automne 2005, l'avenir des « banlieues » est toujours aussi incertain et ne semble guère préoccuper les responsables politiques.

[1] Cf. Les 5 rapports annuels de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles - 2004-2005-2006-2007-2008 et plus particulièrement le rapport 2007 contenant un chapitre intitulé « Mouvements résidentiels et dynamique des quartiers ».

Le plan « Espoir Banlieue » présenté au premier semestre 2008 manque singulièrement de moyens financiers et ne propose pas de dispositifs réellement novateurs pour agir. Et c'est dans une certaine indifférence que le programme de rénovation urbaine prend du retard. À cela s'ajoutent les incertitudes que fait surgir l'application de la loi sur le Droit au logement opposable et notamment la mobilisation du contingent préfectoral qui pourrait bien accélérer l'arrivée des ménages en difficulté dans les quartiers d'habitat social les plus sensibles qui disposent des logements aux plus faibles loyers.

Cette situation conduit la Fondation Abbé Pierre à témoigner de son inquiétude face à une situation de pénurie de logements accessibles qui pousse les ménages pauvres et précaires à se loger dans les quartiers les plus sensibles. Comme si leur situation sociale difficile les conduisait inéluctablement vers les territoires les plus dépréciés, là où se trouvent les logements dont le prix (mais aussi bien souvent la taille) est compatible avec leurs besoins et leurs ressources. L'inquiétude de la Fondation Abbé Pierre se nourrit aussi de l'insuffisante mobilisation des responsables politiques qui ne considèrent la banlieue qu'à la mesure des évènements dramatiques qui alimentent l'actualité et demeurent le plus souvent indifférents aux difficultés de ses habitants.

La population des ZUS représente pourtant près de 4,6 millions de personnes qui vivent dans 750 quartiers[2]. Rapportée à la population des 87 départements concernés par la politique de la ville, cette population représente près de 8 % de la totalité de leurs habitants. Mais dans certains départements cette proportion peut dépasser les 12 % comme dans le Rhône, les Bouches-du-Rhône, le Nord, l'Essonne et le Val d'Oise, voire même davantage comme en Seine-Saint-Denis où cette proportion dépasse les 22 %. **Les habitants des ZUS ne sont pas dans leur grande majorité des pauvres** ou des personnes en grande difficulté, **cependant ils pâtissent tous**, peu ou prou, **d'une forme particulière d'exclusion territoriale.** L'enjeu de ce chapitre consiste à donner corps à cette réalité statistique pour alerter l'opinion comme les responsables politiques sur le mouvement de fond actuel qui tend à séparer

[2] La loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville définit les zones urbaines sensibles par la présence de « grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi ». Les ZUS sont évaluées en fonction de l'écart de leur situation sociale par rapport à la situation de l'agglomération d'appartenance.

de plus en plus radicalement les populations. Un mouvement qui tend à regrouper les plus modestes dans des territoires d'exclusion, là où la qualité des logements, de l'environnement et des services les soumet **en quelque sorte** à **une double peine : ne pas avoir d'autre alternative pour se loger et ne pas trouver dans ces quartiers les ressources** (notamment celles que doivent procurer les services publics) **pour vivre dignement.**

1

Pénurie de logements accessibles et ségrégation, un terreau fertile pour la crise des banlieues

On n'habite Clichy-Montfermeil, Vénissieux, Grigny-la-Grande-Borne ni par hasard ni par choix. Ces quartiers comme bien d'autres Zones urbaines sensibles (ZUS) ont fini par incarner à eux seuls toute « la banlieue » et son malaise. Plus qu'une réalité purement géographique, ces zones urbaines accueillent surtout ceux qui ne trouvent pas à se loger dans les autres secteurs des agglomérations et elles deviennent ainsi, pour eux, des territoires de relégation. Dans son acception territoriale, cette « banlieue » désigne un espace (souvent situé à la périphérie de la ville centre de l'agglomération) qui accueille de manière plus ou moins organisée les différents flux de population à la recherche d'un logement correspondant à leurs revenus. La banlieue, avant d'être un problème, a été et demeure une solution à la crise quantitative et qualitative du logement. Seulement, dans un contexte de forte hausse des prix immobiliers et des loyers, les possibilités d'obtenir un logement pour les ménages modestes sont de plus en plus limitées. Cette réduction des possibilités de choix conduit ces ménages à se diriger, sous la contrainte, vers des segments particuliers du parc de logement et surtout vers des quartiers dépréciés. Leurs trajectoires résidentielles s'inscrivent en fait dans un mouvement plus large d'éviction des couches populaires des centres-villes ou de certaines communes. L'origine réside évidemment dans l'augmentation du coût des loyers. Mais aussi à la sélectivité de certains territoires, « auto-entretenue » par la recherche de l'entre soi que privilégient les catégories sociales les plus aisées. Entre soi que privilégient aussi les couches moyennes lorsqu'elles tentent de se tenir à distance des populations les plus modestes, des pauvres, des immigrés...

Les ménages pauvres ou modestes finissent ainsi par vivre dans les mêmes quartiers que ceux qui ont été confrontés aux mêmes processus de sélection résidentielle et territoriale. **Ces « assignés à résidence » occupent alors les logements sociaux ou le parc privé des grandes copropriétés dégradées des ZUS dont ils sont captifs.** Ils habitent aussi le « parc social de fait » constitué d'un habitat ancien en mauvais état, voire même un habitat pavillonnaire acquis parfois à défaut d'autre solution. Et si tous ces ménages possèdent « un toit », ils se trouvent de fait confrontés à l'absence de perspective résidentielle autre que celle qu'offrent ces différentes solutions et il leur est bien souvent difficile d'envisager une quelconque promotion sociale.

Grands ensembles et parc privé dégradé : unique destination pour les publics défavorisés

Le parc social est sous tension, cela n'est pas nouveau. Ce qui l'est moins, c'est de constater qu'y compris dans les ZUS les plus dépréciées, celui-ci finit par trouver preneur. Le nombre croissant de demandeurs de logements sociaux et la baisse du taux de rotation au sein du parc social (passant de 12,5 % en 1999 à moins de 10 % en 2007) montrent que le parc social, même dévalorisé, reste la principale offre permettant aux ménages de disposer d'un logement décent à un coût correspondant à leurs ressources. Il existe en fait, au sein du parc Hlm, toute une gamme de produits qui se distinguent d'abord par leur prix, lequel varie selon les financements dont ils ont bénéficié lors de leur construction, mais aussi par leur ancienneté, par les types de logements proposés, et par le mode d'urbanisation en vogue lors de leur construction.

Le processus de différenciation du parc Hlm est aussi ancien que l'est le parc lui-même, mais il a été marqué par quelques étapes qui permettent de comprendre ce qu'a été la trajectoire des quartiers classés aujourd'hui en zones urbaines sensibles. Dès le milieu des années cinquante, en même temps que la construction de logements sociaux s'accélérait, la question des sans logis que l'appel de l'abbé Pierre a popularisée en 1954, a conduit à instituer au sein même du parc Hlm, une filière de production de logements à normes réduites pour faire face à l'urgence et pallier le déficit important. Ces logements serviront notamment à reloger les ménages chassés du logement ancien, souvent inconfortable, des centres-villes par les opérations de rénovation urbaine qui se développent à partir de 1958. L'autre moment décisif qui peut être mis en relation avec la constitution des ZUS, se situe au milieu des années soixante-dix quand un ensemble d'évènements ont alors contribué à marquer durablement l'occupation des grands ensembles dont la production est quasiment achevée. Le développement de l'accession à la propriété dès la seconde moitié des années 1950, et surtout en maison individuelle à partir de la fin des années 1960, va progressivement conduire les locataires les plus aisés du parc Hlm à le quitter et à être remplacés par des ménages socialement moins favorisés. Il s'en suit une modification de peuplement à partir du milieu des années soixante-dix, en particulier par l'arrivée de familles étrangères sur le territoire national dans le cadre du regroupement familial. C'est à partir de cette date que la spécialisation sociale des grands ensembles s'affirme progressivement alors que les nouveaux programmes de logements sociaux qui sont construits présentent des caractéristiques très différentes que ce soit par leur taille (ce sont de petits programmes de quelques dizaines de logements), par leur insertion urbaine (ils trouvent généralement place en

ville) et par leur prix (les loyers qui résultent de l'application de la réforme de 1977 sont bien supérieurs aux précédents).

Comment les grands ensembles sont devenus des ZUS

Bien que la création du secteur Hlm date de la fin du XIX^{e} siècle, il faut en fait attendre la Seconde guerre mondiale pour que soit instauré un système pérenne de financement du logement social sur le budget de l'État et que le parc Hlm apporte véritablement sa contribution au logement des populations modestes.

Construction massive de logements et création des grands ensembles à partir du début des années cinquante

C'est seulement à partir du début des années cinquante que la construction de logements sociaux prend son essor en s'appuyant sur un système attractif de financement (lois de 1947 et 1950 notamment) et sur l'instauration du 1 % Logement (1953). L'appel de l'abbé Pierre en février 1954 évoque l'impérieuse nécessité de construire et accélère la prise de conscience des responsables politiques. Cet appel est aussi à l'origine de la production de logements d'urgence. L'État commence alors à construire massivement donnant naissance à la forme la plus visible de l'habitat populaire : les grands ensembles (création des Zones à urbaniser en priorité en 1958). Ces logements se caractérisent par une industrialisation de leur construction : il s'agit de construire plus, vite et moins cher. Dans le même temps, la politique de rénovation urbaine également mise en place en 1958, provoque la démolition de quartiers anciens entiers et contribue ainsi à alimenter les besoins en logement en rejetant les populations ouvrières en banlieue, dans les programmes prévus à cet effet (Programmes sociaux de relogement) ou plus généralement dans les grands ensembles qui se développent. Des cités de transit sont par ailleurs érigées à la hâte, destinées alors aux « inadaptés » du logement (PSR).[3]

Premiers signes de l'émergence de la crise des banlieues dès les années 1970

Les formes urbaines des grands ensembles font assez rapidement l'objet de critiques. Pour des raisons de disponibilité foncière, les zones de construction (dites zones à urbaniser en priorité ou ZUP) sont aménagées de plus en plus loin des villes centre et contribuent à créer des phénomènes d'enclavement. Les emplois restent, dans un premier temps, confinés dans les villes centre. La banlieue, lieu où l'on dort et non où l'on vit, est associée à l'ennui voire à la déprime. Ce syndrome des cités-dortoirs sera représenté alors par la « Sarcellite »[4]. Les risques de ségrégation commencent par ailleurs à être envisagés dès la fin des années 1970. Les ménages les plus solvables accèdent à la propriété et sont remplacés par des ménages socialement moins favorisés. La vacance qui se développe

[3] P. Kamoun, « Financement du logement social et évolutions de ses missions » in *Informations sociales* n°123, mai 2005.
[4] Catherine Bernié-Boissard, « Un roman d'ethnographie urbaine : Sarcellopolis de Marc Bernard (1964) » in *Esprit* n°328, octobre 2006.

alors dans le parc Hlm va conduire ces organismes à loger les nombreuses familles d'origine étrangère qui arrivent en France à partir du milieu des années 1970 dans le cadre du regroupement familial.

Crise économique, encouragement à l'accession individuelle et fuite des classes moyennes

Avec la fin des années 1970 et le recentrage des politiques publiques sur les aides à la personne (réformes des aides à la pierre de 1977), la production de logements sociaux se réduit et s'opère désormais dans le cadre d'opérations de petite taille mieux insérées dans le tissu urbain. Ces constructions – que tout oppose aux grands ensembles – vont en quelque sorte participer à leur obsolescence et à leur dépréciation. Avec l'application de la réforme de 1977, l'État encourage l'accession à la propriété à travers le Prêt pour l'Accession à la Propriété (PAP). La fuite des classes moyennes vers le péri-urbain s'accélère. Les grands ensembles se vident alors des ménages les plus aisés qui y résidaient, pour accueillir des ménages plus modestes, plus jeunes et/ou moins insérés et les familles des immigrés bénéficiant du regroupement familial. Autant de catégories qui seront durement touchées par le chômage et la précarité tout au long des deux décennies suivantes. De solution à la crise du logement, les grands ensembles deviennent un problème et renvoient l'image de la pauvreté et de l'exclusion[5].

Les caractéristiques objectives des différentes fractions du parc locatif social (niveau des loyers lié au mode de financement des opérations et à leur date de construction, typologie des logements, forme urbaine), comme la réorientation des politiques du logement (arrêt de la construction des grands ensembles, développement de l'accession à la propriété), ou l'enchaînement d'évènements socio-économiques (le regroupement familial, la fragilisation de nombreux ménages au cours des deux dernières décennies) expliquent ainsi très largement la constitution de quartiers sensibles et leur spécialisation sociale.

Malgré les efforts louables des organismes d'Hlm et de certains élus pour tenter de maintenir une certaine mixité sociale, **le parc social des ZUS connaît une constante paupérisation.** La pression de la demande comme l'obligation de remplir leur mission sociale, conduisent les organismes d'Hlm à accueillir dans les ZUS ceux qui sont exclus des autres formes d'habitat. Cela concerne notamment les ménages fragiles qui cherchent là de meilleures conditions de vie et pour qui la réputation et le cadre de vie de certains quartiers constituent un obstacle relatif, dans la mesure où ils n'ont bien souvent pas d'autre choix. D'autres arrivent dans ces ensembles immobiliers par prescription sociale : des intervenants sociaux,

[5] L. Plouchart, *Comprendre les grands ensembles. Une exploration des représentations et des perceptions*, L'Harmattan, 1999.

dans le cadre de leur travail quotidien ou dans celui de dispositifs *ad hoc* (PDALPD, accords collectifs, Dalo…) les y orientent, car ce parc apparaît le seul qui soit à leur portée. D'autres enfin, se résignent à y demeurer malgré tout, parce qu'ils y ont des attaches familiales, parce qu'ils pensent ne pas « avoir droit » d'habiter ailleurs, ou parce que leurs demandes de mutation n'ont pas abouti.

Pour répondre aux besoins des ménages qui éprouvent des difficultés pour accéder au logement, le parc social ne suffit pas. Le parc privé vétuste constitue une « alternative » pour les plus démunis, parfois la seule pour obtenir un toit. Bien que les politiques d'amélioration de l'habitat en aient réduit les contours, ce parc continue de loger une part non négligeable des ménages les plus modestes, dans des conditions encore trop souvent précaires et indécentes ; tandis que, là où ce parc a disparu, les formes de « non-logement » se développent. Le parc privé dégradé prend ainsi des formes multiples. Maisons de ville ou petites copropriétés dans les communes de la périphérie de grandes villes ou centres anciens vétustes dans les communes périurbaines. Ce sont souvent des logements de petite taille qui n'ont pas toujours tous les éléments de confort et accueillent une population à faibles revenus. Les copropriétés sont généralement désorganisées et n'ont pas toujours de syndic. Les investisseurs sont parfois des marchands de sommeil. Qualifié de « parc social de fait », compte tenu de sa capacité à accueillir une part importante des ménages les plus modestes - dont certains n'ont pas pu avoir accès au parc social public - ce type de parc tend cependant à disparaître et lorsqu'il perdure, il est souvent devenu un sas d'entrée dans le parc social. En effet, les conditions de vie sont telles que les locataires de ces biens ne tardent pas, parfois dès leur entrée dans les lieux, à devenir des demandeurs de logements sociaux. On comprend de ce fait le lien structurel qui peut exister entre ce parc et les quartiers sensibles dont ils constituent souvent la « porte d'entrée ».

Les grandes copropriétés dégradées constituent un autre parc social de fait. Construites entre les années 1950 et les années 1980, elles ont favorisé la primo accession sociale comme la constitution d'un parc locatif privé. Ces programmes immobiliers ont souvent été implantés à proximité de grands ensembles Hlm et sont aujourd'hui partie intégrante des quartiers sensibles, dont ils subissent la dévalorisation et les effets d'enclavement. Dévalorisés, ils ont peu à peu décroché du marché et cumulent aujourd'hui les impayés de charges et toutes les formes d'occupation plus ou moins légales (cela va de la propriété occupante à la sous-location et co-location sans bail ou au squat)[6]. Ces

[6] L'Enquête nationale logement de 2002 estimait à 300 000 le nombre de logements situés dans des copropriétés dégradées. Mais de nombreux acteurs s'accordent plutôt sur le chiffre de 350 000.

grandes copropriétés continuent cependant de jouer un rôle de parc refuge pour certains propriétaires occupants captifs et des locataires exclus de l'accès au logement social ou privé « classique ». En effet, la dégradation progressive de ces biens a occasionné le départ des ménages les plus solvables et un rachat par des ménages plus modestes. Bien souvent la dévalorisation patrimoniale, qui va de pair avec la dégradation du bâti et la mauvaise gestion des parties communes, contribue à l'arrivée d'« investisseurs » peu scrupuleux qui louent à bon prix des biens très dégradés. Des rapports précédents de la Fondation avaient pointé la situation de ces copropriétés dégradées à Marseille (Kalliste) ou à Clichy-Montfermeil. La situation du quartier du Luzard dans la ville nouvelle de Marne-la-Vallée (commune de Noisiel) en est un autre exemple.

Les copropriétés dégradées de la Pastorale et des Cariatides : un emblème de la perte d'attractivité du quartier du Luzard à Noisiel (77)

Les copropriétés des Cariatides (69 lots) et de la Pastorale (83 lots) ont connu des difficultés presque dès leur livraison dans la première moitié des années 1980. Les « 6 pièces » qui ne trouvaient pas preneurs sont les derniers appartements à avoir été vendus (le plus souvent par le bouche-à-oreille) à une dizaine de familles nombreuses peu solvables. *« À Noisiel, en plein centre du quartier du Luzard, le bureau de vente qui avait du mal à vendre ses logements a dit à des gens qui venaient de signer : « si vous amenez une autre personne on vous fait une réduction, 10 000 F par logement ». Il y a eu une filière, et des dizaines de familles maliennes sont venues. C'était au début des années 1980, avec des remboursements progressifs à une époque où l'on avait 10 % d'inflation. Ensuite il y a eu la chute des taux d'inflation et d'intérêt, les familles se sont trouvées dans des situations pas faciles. On vit encore ces situations »* (le maire de Noisiel).

Ces copropriétés en difficulté connaissent aujourd'hui de lourds problèmes de gestion : les impayés de charges courantes peuvent atteindre la moitié du budget total de chaque copropriété. Avec environ 75 % de copropriétaires occupants, chaque immeuble concentre des familles aux mêmes caractéristiques, notamment au regard du nombre d'enfants. Ainsi, par exemple, pour la seule copropriété des Cariatides, 42 % des familles qui comptent 3 enfants et plus sont localisées à la même adresse. La situation sociale des occupants de ces copropriétés est relativement fragile. Pour la copropriété des Cariatides, par exemple, 40 % des ménages occupants affichent des revenus fiscaux de référence inférieurs à 50 % du PAS (Prêt d'accession sociale). Les appartements ont perdu de leur valeur foncière et se vendent 20 à 40 % en dessous du cours du marché. Les copropriétaires occupants solvables et présents depuis plus de 10 ans dans le quartier ont tendance à partir. Selon le président du conseil syndical : « *Il y a eu une grosse fuite des populations qui en avaient les moyens dans les*

années 2000 ». Par ailleurs, les bâtiments achevés en 1985 souffrent de nombreux problèmes techniques. Pour mettre fin à cette situation de déqualification, un plan de sauvegarde a été lancé : 5 millions d'euros de travaux sont investis (ravalement, fenêtres, étanchéité, interphones, résidentialisation…). Cependant, les impayés augmentent toujours et concernent aujourd'hui 15 % des copropriétaires.

Sur un autre registre, l'habitat individuel ou pavillonnaire dégradé apparaît de plus en plus comme une solution que trouvent les ménages exclus pour se loger. Certains secteurs où existe un tissu de petits pavillons de faible qualité ou qui pâtissent d'un environnement dégradé, voient se développer un habitat de relégation pour des « recalés » du parc social et des « exclus » du parc locatif privé. Ces pavillons peuvent être divisés en plusieurs lots à des fins de location, ou achetés en copropriété par plusieurs familles d'un même groupe, ce qui conduit souvent à une suroccupation, parfois à de graves tensions, et à des problèmes de gestion.

Les occupants de ces pavillons mettent parfois en location, souvent de façon illégale (sans bail, sans déclaration des revenus issus de cette location) une partie de leur bien. Il peut s'agir d'un étage, d'une chambre ou de deux ; mais il peut s'agir aussi d'un grenier, d'un appentis, d'un sous-sol ou d'un garage… Les conditions de vie rudimentaires, la promiscuité avec l'occupant officiel des lieux, l'impossibilité de bénéficier d'aides au logement, conduisent dans certains cas à des situations particulièrement dramatiques de mal-logement. Au surplus, ces secteurs pavillonnaires sont souvent proches de quartiers dégradés (ZUS comme quartiers anciens d'habitat social de fait) et témoignent des conséquences de la sélectivité des marchés de l'immobilier. Ce type de solution par défaut est très présent en Seine-Saint-Denis par exemple où des élus se sont émus d'une inquiétante dérive de l'utilisation de ce parc.

Le devenir des pavillons inquiète des élus

Ils incarnaient le rêve de la maison individuelle, ils symbolisent désormais la crise du logement. Depuis plusieurs mois, les élus de Pierrefitte, de La Courneuve et d'Aubervilliers s'inquiètent du devenir de certaines zones pavillonnaires. Ces maisons, qui étaient jusque-là occupées par des familles avec un, deux ou trois enfants ou des couples de retraités, sont de plus en plus souvent achetées par plusieurs familles qui les divisent en appartements. « *Nous avons énormément de pavillons à vendre à Pierrefitte. Pour nous, c'est l'occasion de faire venir de jeunes couples avec enfants. Mais, dans les faits, ces biens sont*

vendus à plusieurs personnes d'une même communauté, notamment sri-lankaise ou turque », explique Michel Fourcade, le maire PS.
Ces maisons individuelles hébergent désormais trois ou quatre couples avec enfants, ce qui pose des problèmes en termes de stationnement, de places dans les écoles… « *C'est une question de densification du territoire. La ville perçoit une seule taxe foncière mais doit répondre aux besoins de plusieurs familles* », résume Jacques Salvator, le maire PS d'Aubervilliers. Les travaux d'aménagement ne sont par ailleurs pas toujours réalisés dans les règles et, selon les agences immobilières, il n'est pas rare que des garages soient transformés en habitation. (…)
Reste qu'il ne s'agit là que d'une des illustrations de la crise du logement en France. « *La plupart de ces familles travaillent depuis plusieurs années en France. Mais leurs demandes de prêt sont très souvent refusées par les banques. Elles ont trouvé cette solution pour pouvoir acheter un logement avec leurs économies* », précise Amirdin Farouk, de l'association France India (…).

Extrait d'un article du Parisien, 14 octobre 2008

Le fait de vivre dans un de ces quartiers n'est pas simplement lié au fait qu'on y retrouve les logements les moins valorisés et par là les plus accessibles. C'est aussi le résultat d'autres mécanismes de ségrégation qui sont pour partie dépendants du comportement des autres acteurs, que ce soit dans la manière de freiner - plus ou moins volontairement - l'accès des ménages modestes à certains marchés et certains territoires, ou par l'addition des stratégies résidentielles de ceux qui disposent d'une certaine latitude dans leur choix, ce qui restreint voire interdit du même coup toute possibilité de mobilité pour les plus fragiles.

Spécialisation sociale des quartiers sensibles : un processus complexe

Les mécanismes à l'origine de l'existence de quartiers de relégation et d'exclusion sont bien entendu directement reliés à la situation des marchés immobiliers et à la montée des précarités. Ils sont toutefois prolongés et amplifiés par la stratégie des ménages eux-mêmes. La mobilité des familles vivant en ZUS est en effet fortement contrainte : souvent confrontées à des phénomènes de discrimination qui compliquent voire bloquent l'accès à certains marchés ou territoires, elles sont les dernières à pouvoir choisir leur lieu de résidence, qui est souvent celui que refusent les ménages plus aisés et mieux intégrés socialement. On mesure ainsi combien le poids de la sélectivité des marchés de l'habitat sur les mobilités résidentielles, contribue à creuser les écarts entre les territoires.

D'une façon générale, les dynamiques de peuplement sont fonction de plusieurs facteurs et agissent selon un processus à plusieurs détentes. Elles trouvent leur origine dans les prix de l'immobilier déterminés d'abord par la disponibilité (ou la rareté) et ensuite par la qualité du bien lui-même (son équipement, sa taille, son environnement, etc.). À partir de cette hiérarchie des valeurs immobilières, la stratégie des plus mobiles ou des moins captifs va déclencher le jeu des « chaises musicales » qui verra les secteurs géographiques « décoller » ou « décrocher » selon qu'ils sont recherchés ou délaissés. La place des plus démunis comme des ménages qu'il faut loger en urgence sera fonction des places disponibles et aussi de celles qui leur sont financièrement accessibles. Si les « riches rejoignent les riches » et si l'arrivée des précaires accentue la modestie du peuplement des secteurs déjà fragilisés, il faut donc en trouver l'explication non pas dans une caractéristique particulière des territoires ou dans un tropisme des populations, mais plutôt dans le poids relatif des différents parcs (locatif privé, locatif social, parc en propriété occupante) qui composent le secteur géographique, dans les effets de sélectivité des différents segments du marché ainsi que dans ceux de la politique d'attribution du logement social.

Sans doute faut-il ajouter à ces mécanismes, le rôle que peuvent jouer tous les intermédiaires du logement : ceux qui contribuent à la fixation des prix (les agences, les marchands de bien) et ceux qui participent aux attributions de logement sociaux (organismes d'Hlm mais aussi élus locaux qui peuvent faire valoir leurs priorités). Leur subjectivité entre sans doute en résonance avec les tendances constatées sur les marchés, mais il faut absolument ne pas négliger leur rôle d'amplificateur de tendances. Comme il faut prendre en compte le comportement des candidats à un logement qui ne s'autoriseront pas certaines candidatures (certains quartiers, certains produits, certains montants de loyers) supposant qu'elles seront rejetées. L'accès au parc privé dépend aussi de l'attitude des représentants des propriétaires (syndics, agences, gérants…) qui ont leurs propres interprétations des risques et de ceux qu'encourent les propriétaires et enfin celui des propriétaires eux-mêmes qui se persuadent de la possibilité de trouver un locataire ne présentant aucun risque. **Il s'ensuit alors une inflation de demandes de garanties et de cautions toutes plus excluantes les unes que les autres.** Ces demandes extravagantes et ces précautions tendent progressivement à se généraliser et devenir une règle tacite comme par exemple, l'exigence de gagner quatre fois le montant du loyer et d'avoir un emploi stable et garanti, l'obtention de la garantie parentale, la caution d'un garant présent sur le territoire métropolitain (ce qui exclut les DOM-TOM), etc… Dans bien des cas, les ménages vulnérables économiquement ou socialement ne peuvent répondre à l'ensemble de ces exigences. Ils se trouvent du même coup contraints d'intégrer les parcs

de logements dans lesquels ces filtres, sécurisants mais discriminants, sont moins nombreux ou plus faciles à contourner (notamment dans le parc privé géré par des « marchands de sommeil » - cf. infra).

Les contraintes pesant sur le choix du lieu de résidence et sur la mobilité sont donc au centre de la spécialisation sociale. Ainsi en 2005, 39 % des locataires Hlm des ZUS franciliennes déclaraient ne pas avoir du tout choisi le quartier dans lequel ils vivaient et 50 % de l'ensemble des habitants des ZUS semblaient avoir été fortement contraints dans leur choix (59 % pour les locataires Hlm).

Choix du lieu d'habitat selon le statut d'occupation (en %)

« Avez-vous choisi le quartier dans lequel vous vivez ? »

	Propriétaires	Locataires privés	Locataires Hlm	Moyenne habitants ZUS
Complètement	35	17	15	20
Plutôt oui	38	33	25	29
Plutôt non	12	19	20	18
Pas du tout	16	29	39	32

Source : enquête de l'IAURIF auprès de 2420 habitants des ZUS franciliennes, novembre 2005.

Les rapports de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (OnZUS) montrent que la mobilité résidentielle continue à exister en ZUS mais qu'elle résulte, pour la plus grande part, de mouvements d'un quartier Hlm à un autre - et en particulier entre les grands ensembles Hlm des années 50 à 70 - contribuant à « *transformer le peuplement des ZUS, en accentuant les poids des personnes professionnellement les plus fragiles* ». Ces phénomènes touchent particulièrement les ménages issus de l'immigration comme le rappelle le Haut commissariat à l'intégration qui note : « *L'insuffisance criante de logements sociaux, et surtout très sociaux, ainsi que la faiblesse du nombre de grands logements, rendent l'accès des ménages immigrés au logement très difficile, et les effets de concentration dans les villes ou quartiers disposant de logements sociaux anciens beaucoup plus importants qu'ailleurs.* »[7]

Quand la discrimination produit la ségrégation

Il y a une logique propre au logement des migrants en France qui se répète à toutes les époques, quelles que soient les vagues d'immigration. Les populations qui migrent pour occuper les emplois peu qualifiés dans des secteurs d'activités employant beaucoup de main-d'œuvre constituent un cas à part qui les

[7] Rapport du Haut commissariat à l'intégration, janvier 2008.

distinguent de la population nationale appartenant aux mêmes catégories socio-professionnelles. Les migrants passent en effet par des étapes assez semblables : ils commencent souvent leur itinéraire résidentiel par des formules d'hébergement chez des proches ayant précédemment migré ou dans des locaux liés aux lieux de travail (chez l'employeur pour les saisonniers ; dans des locaux dédiés construits et gérés à cet effet par certaines entreprises ; dans des foyers de travailleurs migrants construits à proximité des zones industrielles ; dans un habitat à bas prix et généralement vétuste près des gares ou dans des quartiers populaires accueillant traditionnellement les primo-arrivants et parfois dans des bidonvilles). Ensuite, leur situation évolue peu et lorsque cela arrive, c'est pour emprunter la voie étroite de l'accès au parc social (depuis une trentaine d'années) ou celui de l'accession à la propriété, pour une petite minorité.

En effet, ce n'est que lorsque les classes moyennes ont commencé à quitter le logement social, à partir des années 70, que les ménages immigrés ont pu voir leurs conditions de logement s'améliorer en accédant au confort des logements sociaux[8]. L'examen des caractéristiques des trajectoires de ces populations comme leurs lieux de résidence en disent long sur les logiques de sélection à l'œuvre. En 2002[9], 32 % des ménages immigrés sont locataires du secteur social (contre 17 % pour l'ensemble des ménages). Ils sont également davantage concentrés dans le parc Hlm ancien et, parmi eux, plus nombreux sont ceux qui sont d'origine non européenne. Ils sont moins mobiles et leurs enfants décohabitent plus tard : 48 % des enfants âgés de 20 à 34 ans vivent encore chez leurs parents, soit 2 fois plus souvent que la moyenne. Enfin, alors que le nombre de pièces est généralement adapté à la composition familiale, pour une situation de ménage donnée, les familles immigrées disposent de moins de pièces que l'ensemble des ménages. Ainsi, 8 % sont en situation de suroccupation contre 3 % en moyenne et cette proportion atteint 10 % des ménages dont la personne de référence est étrangère.

Les délais d'attente pour un logement Hlm sont également plus longs pour les ménages immigrés. 28 % ont déposé leur demande depuis au moins 3 ans, soit près de deux fois plus que la moyenne. Ils sont enfin plus fréquemment découragés pour renouveler leur demande (27 % contre 15 % en moyenne). Sur la foi de ces données, le Haut commissariat à l'intégration parle de discriminations systémiques. Tout concourt en effet à organiser l'accès de ménages immigrés à des types de logements déterminés (grands logements à faible loyer) dans les quartiers sensibles et à rendre difficile leur accès au logement social dans d'autres quartiers. Ainsi, 51,5 % des ménages étrangers locataires Hlm habitent dans les ZUS contre 31,7 % des ménages français.

[8] F.Dubet et D.Lapeyronnie, *Les quartiers d'exil*, Editions du Seuil, Paris, 1992.
[9] J. Boëldieu et S. Thave, « Le logement des immigrés en 1996 » in *INSEE Première* n°730, Août 2000 - Jacques Barou, « Bref panorama de la situation des immigrés », Hommes et migrations. Le logement des immigrés en France, n°1264 - Novembre décembre 2006.

Quant à la mobilité résidentielle, elle est elle aussi fortement discriminante si l'on en croit le pourcentage de ménages immigrés qui ont quitté un logement social, 68 % (contre 49 % des ménages non immigrés) pour aller dans un autre logement social, souvent dans le même quartier. Par ailleurs, lorsqu'ils accèdent à la propriété, les ménages immigrés le font plus fréquemment dans des ZUS. Dans ces dernières, le nombre de ménages étrangers propriétaires a augmenté de 27,6 % contre 3 % d'augmentation pour les autres ménages.[10]

Les agglomérations importantes ne sont pas les seules concernées par l'absence de choix de leur lieu de résidence et par la spécialisation « en circuit fermé ». Ces phénomènes existent dans toutes les agglomérations, de grande comme de petite taille, le sentiment d'enfermement pouvant même apparaître plus radical lorsque les possibilités de mobilité sont peu nombreuses en raison du nombre restreint de quartiers d'habitat social.

**La spécialisation sociale en Charente :
le cas du quartier de Basseau à Angoulême**

Basseau est un quartier enclavé, séparé du centre d'Angoulême par la RN10, et dont la ZUS compte plus de 5 000 habitants. *« Ce quartier, si on n'y vit pas ou si on n'y travaille pas, eh bien on n'y vient pas ».* À l'origine, le quartier était constitué d'anciens baraquements militaires, construits en 1939 pour accueillir la main-d'œuvre indochinoise destinée à la poudrerie, puis abandonnés après avoir servi de camp de prisonniers allemands après guerre. À partir de 1951, des Charentais sont venus s'y installer illégalement puis la situation s'est de fait, régularisée. Les baraquements ont commencé à être démolis au fur et à mesure que leurs habitants se trouvaient relogés dans les nouvelles constructions. Celles-ci ont commencé dès le début des années 50 avec la création d'une cité d'urgence et de logements familiaux (LOPOFA) entre 1954 et 1958 dont il reste aujourd'hui deux bâtiments. Même si le seul « ailleurs » possible pour la majeure partie des habitants, c'est un autre quartier Hlm de même type, partir de Basseau est un signe d'ascension sociale.

Ce n'est pas peu dire que ce quartier qui a pu avoir un rôle de refuge, vit replié sur lui-même. La majorité des habitants du quartier n'a pas de voiture et parmi elle, beaucoup vivent des minima sociaux (Rmi, AAH), du chômage ou de petites retraites. Basseau est un quartier d'accueil pour les primo arrivants qui sont hébergés par leur famille, puis ils obtiennent leur propre logement. On a dénombré 26 nationalités différentes sur le quartier. Par ailleurs, deux profils s'affirment parmi les emménagés récents : les familles monoparentales et les personnes qui se retrouvent démunies, après une séparation. Pour elles, il est très difficile d'envisager un départ et pourtant ce sont elles qui ressentent le plus fortement un sentiment de relégation.

[10] Rapport du Haut commissariat à l'intégration, janvier 2008.

Les mécanismes de ségrégation liés aux contraintes qui pèsent sur l'accès au logement des ménages les plus fragiles sont renforcés par les stratégies d'évitement que les populations « mobiles » manifestent vis-à-vis des territoires stigmatisés. Ces mécanismes, qui affectent les quartiers « sensibles », ne sont pas seulement dus à la concentration de populations à faible niveau de ressources et de qualification. Ils sont aussi générés par les comportements de ceux qui répondent aux multiples critères imposés par les bailleurs privés, voire aux exigences de certains bailleurs sociaux disposés à les accueillir dans les fractions plus valorisées de leur patrimoine, et qui peuvent donc poursuivre leur trajectoire résidentielle ascendante, c'est-à-dire s'installer dans d'autres quartiers.

Ils adoptent ainsi la même stratégie résidentielle que les ménages des classes moyennes qui, lorsqu'ils sont dotés des ressources suffisantes pour quitter les quartiers d'habitat social, agissent toujours - plus ou moins consciemment - de manière à s'éloigner des espaces spécifiés par les catégories de population dont ils dévalorisent la proximité. Et, parallèlement, ils cherchent à se rapprocher spatialement des catégories sociales auxquelles ils appartiennent ou auxquelles ils souhaitent accéder. **C'est ainsi que l'espace se trouve marqué socialement et que les disparités territoriales reflètent les clivages sociaux qui traversent la société française[11].**

La concentration des ménages les plus modestes dans les quartiers relégués est aussi le résultat, en bout de chaîne, d'une ségrégation qui se fait « par le haut » et qui résulte de stratégies d'évitement dont l'accès à une offre éducative de qualité constitue l'un des ressorts principaux. La logique à l'œuvre, qu'il faut tenter de réguler, est celle désignée généralement par la « Théorie des clubs ». La ségrégation, selon cette théorie, n'est pas tant le résultat d'une forme de rassemblement spontané ou organisé de personnes démunies mais plutôt le résultat « collatéral » de la stratégie de ceux qui peuvent choisir. Ainsi, **les ménages « les plus riches » achèteraient la possibilité de choisir leur logement, leur environnement et leur voisinage faisant subir, sans le vouloir directement, les effets de ce choix d'un « entre soi », aux plus modestes et au moins mobiles.**

[11] Cf. les résultats de plusieurs études réalisées par Benoît Filippi (ATEMHA) concernant « Les profils d'occupation des parcs et des quartiers des aires urbaines de Lille, Rennes et Lyon ». L'exploitation statistique de données issues des fichiers FILOCOM décrivant les différents parcs de logement, leur coût, leur situation géographique et les ménages qui les occupent a permis de déceler que les territoires où se concentrent les populations les plus modestes voient s'agréger toujours plus de ménages pauvres. Tandis que les secteurs où l'on repère les ménages les plus aisés voient se développer des nouvelles stratégies résidentielles de ménages en situation d'ascension sociale. Cf. Benoit Filippi, Cyrille Funes, Hervé Nabos et Christian Tutin, *Marché du logement et fractures urbaines en Ile-de-France*, PUCA Recherche n°184, décembre 2007, 160 pages.

La question scolaire au cœur de la problématique de la ségrégation spatiale

L'école est à la base d'une régulation possible des effets ségrégatifs des marchés immobiliers, mais elle en est aussi paradoxalement le facteur accélérateur. Pour comprendre la situation de l'école dans les ZUS, il faut non seulement saisir les dynamiques d'ensemble du système éducatif, mais aussi prendre en compte la sélectivité résidentielle des secteurs scolaires. Une partie des classes moyennes résidant dans les espaces mixtes est, en effet, inféodée aux règles imposées par ces classes supérieures et imposent en retour un « apartheid » scolaire aux ménages défavorisés[12]. En effet, la carte scolaire comme la manière de l'utiliser est un moyen efficace pour marquer la différenciation et les hiérarchies sociales. Ainsi, faute de comprendre les arcanes de cette sectorisation mais aussi victimes de la mobilité de ceux qui peuvent la déchiffrer pour la contourner, les catégories les plus défavorisées voient leur assignation spatiale renforcée par une assignation scolaire qui fonctionne de façon beaucoup plus « efficace » à leur égard. Si l'on peut parler alors d'un « séparatisme » scolaire, il est le fait des classes aisées qui sont capables d'ériger des modes de fonctionnement renforçant l'homogénéité sociale à leur profit[13].

Nature des parcs de logements disponibles sur un territoire, conditions d'accès à ces différents parcs, mobilités résidentielles différenciées des diverses couches de la population : il s'agit là de trois déterminants incontournables des processus de ségrégation spatiale. Mal maîtrisés, ces déterminants conduisent à l'apparition ou au renforcement de territoires d'exclusion dans lesquels les conditions d'existence sont rendues particulièrement compliquées pour des populations déjà fragiles au départ. **Pour ces ménages qui disposent d'un toit, le mal-logement n'est pas simplement lié à l'état du bâti, c'est aussi un environnement qui renforce les risques de précarisation** (face à l'emploi, la santé, l'éducation…) **et qui fragilise la « place » reconnue à ces ménages dans la société**, tant dans le regard que chacun porte, que dans les possibilités de promotion sociale.

[12] Hugues Lagrange et Marco Oberti « Emeutes urbaines, protestations, une singularité française », Presse de Sciences Po, collection Nouveaux débats, 2006 et la recension d'Elizabeth Zucker-Rouvillois dans « Société et jeunesse en difficulté », n°2- automne 2006.
[13] « La carte scolaire enjeu de mixité sociale », Brigitte Perruca, « Fuites au collège », Le Monde, daté du 1er septembre 2008.

2

L'assignation à résidence : une forme particulière du mal-logement

Les contraintes qui pèsent sur les trajectoires résidentielles des ménages les plus fragiles contribuent à la « pétrification » des quartiers dans la pauvreté et, au-delà, à générer pour les populations qui s'y trouvent assignées à résidence des difficultés qui se cumulent. Avec cette forme particulière du mal-logement qu'est l'absence de perspective de mobilité, ce n'est plus seulement la qualité ou l'adaptation du logement qui pose problème, mais cette mise à l'écart et la manière dont est ressenti le fait d'être assimilé à un quartier stigmatisé.

Cette forme particulière du mal-logement qu'est l'assignation à résidence, a des effets pratiques importants que les intervenants sociaux (chargés de relogement, conseillers sociaux, assistantes sociales,…) mesurent quotidiennement. Ils évoquent fréquemment le cas de familles mal logées (vivant dans des logements insalubres ou simplement inadaptés à leurs besoins ou à leurs ressources) refusant un logement social au motif qu'il se situe dans un quartier « qui n'a pas bonne réputation » ou qui est trop excentré ; le refus de familles de confier leurs enfants à certaines assistantes maternelles au motif que ces dernières habitent dans ce type de quartier en est une autre forme dont on perçoit toute la violence. Ces refus, et les arguments qui les accompagnent, démontrent que **les habitants de ces quartiers ne sont pas seulement stigmatisés par leur situation mais tout autant par les représentations sociales qui sont attachées à ces territoires**. Cette réputation repose en partie sur des *a priori* concernant la présence de désordres sociaux mais aussi sur un certain nombre de caractéristiques objectives au regard de l'accessibilité des pôles d'emplois et de formation, du maillage en termes d'intervenants et d'équipements sociaux, de l'offre commerciale et de santé, de la forme urbaine (quartiers perçus comme denses, architecture des grands ensembles...), des résultats dans les écoles et collèges, de transports...

Toutes les ZUS ne subissent pas le même rejet et elles restent, quoi qu'il arrive, une solution de logement pour beaucoup de ménages. Mais, il y a un risque de plus en plus affirmé de les voir basculer dans un rôle de « parking social ». Ce basculement signerait la perte d'une ressource qui - malgré ses limites - demeure importante pour de nombreux ménages à la recherche d'un logement. Il sanctionnerait aussi un renon-

cement collectif. Et il signifierait un immense gâchis pour tous ceux qui estiment que ce parc peut conserver la capacité à jouer un rôle d'accueil et d'étape dans des trajectoires résidentielles pour peu que la puissance publique mobilise pour cela les moyens nécessaires.

Les ZUS deviennent-elles des « parkings sociaux » ?

Il y a toujours eu des ménages en difficulté dans les quartiers sensibles. Ce qui change aujourd'hui, c'est leur proportion et l'acuité de leurs difficultés. La catastrophe d'AZF qui a frappé l'agglomération toulousaine en 2001, mais aussi les enquêtes menées à l'occasion des relogements effectués dans le cadre des opérations de rénovation urbaine (ANRU) ont constitué de puissants révélateurs de difficultés jusqu'ici méconnues ou sous-estimées. Les associations caritatives et les travailleurs sociaux intervenant suite aux explosions qui ont touché le quartier du Mirail et celui d'Empalot, ont été submergés de situations jusqu'alors inconnues, tandis que les intervenants de plusieurs MOUS de Seine-Saint-Denis ont pu parler d'une « boîte de Pandore » en évoquant les résultats des enquêtes concernant le relogement des populations modestes et pauvres de l'Ile-de-France[14]. Comme toujours, c'est de façon subite et parfois violente (cf. les « émeutes » de 2005) que les problématiques des « banlieues » se donnent à voir. Car l'enfermement et la clôture que subissent les habitants de ces secteurs ont aussi cette fonction : celle de maintenir « hors de vue », à distance, les populations et leurs difficultés.

Dans les documents officiels, ces difficultés se diluent ou se cachent dans des catégories qui disent mal la souffrance de ces populations. Essayons toutefois d'appréhender le peuplement des quartiers sensibles en imaginant ce que peuvent dissimuler les « profils socio-démographiques » des ménages tels qu'on les mesure habituellement. Le peuplement des ZUS se caractérise principalement par[15] :
– *La jeunesse de la population* : un tiers de moins de 20 ans mais l'on peut atteindre localement 40 %, voire 48 %…, alors que la moyenne nationale se situe à 26,5 %.

[14] *Profession Banlieue,* Le relogement au cœur de la rénovation urbaine, actes de la rencontre, co-édition *Recherche sociale* n°186.
[15] Etienne Fabris et Pierre Peillon, Évolutions démographiques des grands quartiers d'habitat social. Les représentations à l'épreuve de la réalité, Informations sociales 2007 ; n° 141, pages 34-49.

– L'importance des *familles nombreuses* : 7,5 % d'entre elles (11 % en Île-de-France) se composent de six personnes et plus, alors que la moyenne nationale ne s'élève qu'à 3,2 % pour ce type de ménage.
– *Une forte représentation des familles monoparentales* : dans les ZUS, 30 % des familles avec enfants de moins de 25 ans sont monoparentales, contre 17 % au plan national.

Si ces éléments du portrait social des ZUS commencent à être connus, ces dernières années ont vu apparaître de nouveaux paramètres plus éloignés des représentations communes, et qui risquent de s'accentuer. Les ZUS se définiraient ainsi de plus en plus, par :
– *Un vieillissement des locataires en Hlm*. En effet, la part des titulaires (âgés) de baux ne cesse d'augmenter, au point que près du quart d'entre eux ont aujourd'hui 65 ans et plus et 10 % plus de 75 ans, sachant que cela n'est pas seulement imputable au vieillissement sur place des locataires anciennement implantés mais aussi aux flux des nouveaux entrants[16] (10 % des emménagés récents en ZUS sont âgés de 65 ans et plus en 2006).
– *Un renforcement de l'isolement* d'une part non négligeable des locataires : lié pour partie au vieillissement, l'isolement constitue une donnée importante des grands quartiers d'habitat social. Les ménages isolés représentent en effet aujourd'hui un tiers des locataires du fait des évolutions constatées au sein de la population déjà logée dans les quartiers (séparations, veuvage, décohabitation…) mais aussi de l'arrivée de nouvelles personnes seules.
– *Une population qui tend à l'immobilité*. Il y a vingt ans, les grands quartiers d'habitat social représentaient des lieux d'intenses mobilités. Ils avaient ainsi une fonction essentielle de passage et de transit, avec des taux de rotation élevés, de l'ordre de 15 % par an, et parfois de 20 %. Or, la situation s'est complètement renversée de telle sorte que le taux de rotation dans les ZUS se situe aujourd'hui à un niveau inférieur à celui du patrimoine situé en dehors, et annonce une occupation désormais en voie de « pétrification ».

Mis bout à bout, ces éléments, ajoutés aux facteurs de ségrégation décrits plus haut, font craindre de voir ces quartiers devenir des « parkings sociaux », c'est-à-dire des lieux que l'on ne destine à rien d'autre qu'à « contenir » des populations qui apparaissent indésirables ailleurs. Bien qu'intolérable, cette proposition n'est finalement que l'expression de ce qu'est en réalité le destin de ces quartiers, mais elle est aussi le seul horizon que leur laissent entrevoir aujourd'hui des politiques publiques qui manquent singulièrement de responsabilité et d'ambition.

[16] Voir sur ce point le chapitre 1 de ce rapport.

La fragilité des ZUS

Les résultats de diverses enquêtes révèlent des écarts très importants entre la situation des ZUS et celle des autres quartiers des mêmes agglomérations.

Les revenus des habitants

Selon la source fiscale, le revenu annuel moyen par unité de consommation des ménages vivant en ZUS s'élève à 11 407 euros en 2005, contre 20 170 euros dans l'ensemble des unités urbaines comprenant une ZUS.

L'emploi

En 2007 comme les années précédentes, le taux de chômage dans les ZUS est deux fois supérieur à celui des autres quartiers, sachant que 33,6 % des résidents des ZUS sont inactifs (8 points de plus qu'au niveau national). Par ailleurs, l'enquête Emploi de 2007 indique que près de 28 % des salariés vivant en ZUS disposent d'une rémunération mensuelle inférieure au seuil de bas salaires. Ce taux atteint 39 % pour la population féminine vivant en ZUS.

L'insertion professionnelle des jeunes résidant en ZUS

L'enquête « Génération 98 », réalisée par le Céreq, a permis d'analyser, sur trois ans, les trajectoires sur le marché du travail des jeunes sortis du système éducatif en 1998. Il en ressort que l'entrée dans la vie active est plus difficile pour les jeunes gens qui résident dans les ZUS : chômage, instabilité de l'emploi, faibles rémunérations et moindre qualification des postes occupés caractérisent davantage leur parcours que celui des jeunes issus des autres quartiers.

La santé

Le rapport 2006 de l'OnZUS comprend une étude sur l'état de santé et le recours aux soins des habitants des ZUS. Il ressort de cette enquête que près du tiers de leurs résidents se déclarent en mauvaise santé contre un quart des personnes qui n'y vivent pas.

L'insécurité et le sentiment d'insécurité dans les ZUS

Selon l'enquête permanente *« Conditions de vie »* réalisée annuellement par l'Insee, un sentiment d'insécurité se développe avec plus de prégnance en ZUS qu'ailleurs : en 2008, 27 % des habitants déclarent se sentir en insécurité dans leur quartier souvent ou de temps en temps. Ils sont deux fois plus nombreux que les autres citadins à exprimer ce sentiment.

L'enclavement et la dépréciation des quartiers constituent une source d'inégalités et de souffrances

Vivre dans un quartier de relégation ne signifie pas bien vivre pour ses habitants. Au contraire. Confrontés à cette forme de mal-logement qu'est l'assignation à résidence en ZUS, ceux qui y résident sont exposés à des difficultés spécifiques qui sont bien souvent source de souf-

frances. Une enquête menée par l'IAURIF[17] auprès de 2 420 habitants des ZUS a mis en exergue **leur forte sensibilité à la qualité de l'entretien et du cadre de vie, et notamment des espaces collectifs**. La sécurité reste l'une des préoccupations majeures des habitants des ZUS, mais quand on leur demande de classer les améliorations à apporter à leur quartier, cette thématique arrive derrière la propreté et l'image du quartier et à égalité avec l'emploi à proximité. En regardant de plus près ces résultats, on constate qu'au sein même des ZUS, une distinction s'opère entre les populations fragiles et les autres. C'est ainsi que les premières sont beaucoup plus nombreuses à estimer que leur quartier n'est pas agréable et leurs conditions de vie non satisfaisantes. Ceci est d'autant plus vrai qu'une grande part des ménages fragiles déclare ne pas avoir choisi le quartier dans lequel elle vit. Moins mobiles, ces ménages ont un espace de vie contraint et réduit. Pour beaucoup, résider dans un quartier disqualifié, qui possède - de plus - la fonction d'accueillir tous les exclus du territoire, devient une forme à part entière du mal-logement. Les témoignages recueillis dans un certain nombre de sites, dont celui du Chemin vert à Boulogne-sur-Mer, sont édifiants, à cet égard, de ce que le sentiment d'être captif génère en termes d'appréciation de son cadre de vie.

Sortir de la ZUS pour élever son fils dans de bonnes conditions

Marie vit seule avec son fils de 16 mois dans un logement social de la ZUS boulonnaise du Chemin vert, l'une des Zones urbaines sensibles les plus pauvres de France. Licenciée d'une société de nettoyage il y a trois ans, Marie qui vit aujourd'hui avec le Rmi, est née dans le quartier et y a quasiment toujours vécu mais aujourd'hui ne supporte plus ses conditions de logement. Elle ne reste jamais plus de quelques heures consécutives dans son appartement dans la journée : « *Sinon, c'est un calvaire* ». Elle rend très souvent visite à sa mère, qui habite non loin de là, dans un secteur réputé plus calme et tranquille. C'est, en effet, les incivilités et le manque d'hygiène de ses voisins qu'elle veut fuir à tout prix : « *Les gamins m'insultent tous les jours, visitent mon appartement si je ne ferme pas les 3 serrures, lancent des objets sur les carreaux... Les jeunes font du bruit, mettent de la musique à fond dans la cage d'escalier jusqu'à 4 heures du matin et je ne dors pas. Mon fils non plus. Les boîtes aux lettres sont vandalisées donc je n'ai plus mon courrier… Par dessus le marché, les voisins balancent des ordures par la fenêtre…* ». Marie, épuisée, refuse de vivre « un mois de plus » dans son immeuble d'autant que ses conditions de logement ne sont pas des meilleures. La mauvaise isolation thermique du logement provoque des bronchites à répétition chez son fils et chez elle. L'impact sur sa santé est tel

[17] IAURIF, *Les habitants des zones urbaines sensibles d'Île-de-France et leur quartier*, novembre 2005.

que son médecin a rédigé un certificat attestant de la nécessité pour elle d'en partir au plus vite. Malgré tout, Marie n'a aucune perspective d'amélioration de sa situation résidentielle à court terme. Elle a déposé une demande de mutation auprès de son bailleur il y a six mois car elle refuse de voir son fils grandir dans de telles conditions, tout en se disant consciente qu'elle n'aura peut-être pas d'autre choix.

À ce sentiment d'être captif correspond **un désinvestissement des relations avec l'extérieur (hormis peut-être son voisinage immédiat) mais aussi un fort repli sur la sphère domestique** qui apparaît alors comme un refuge mais aussi parfois comme un lieu menacé[18]. L'isolement relationnel et le repli sur le domicile sont en effet des réalités très prégnantes pour certaines populations particulièrement fragilisées : les personnes âgées isolées, les familles monoparentales… C'est donc sans surprise que les habitants des quartiers modestes déclarent aussi plus fréquemment que les autres se sentir seuls ou s'ennuyer[19].

Au-delà du fait d'avoir ou non des relations amicales avec d'autres habitants du quartier, le problème pour nombre d'habitants est de se sentir **contraints de vivre dans un « entre-soi » subi, avec des voisins non choisis.** Propos qui rejoint celui du philosophe Jacques Rancière[20] quand il souligne que *« le problème n'est pas le manque de lien social dans les banlieues mais le manque de lien social "libre" ».* De fait, tout au long des enquêtes, les habitants des ZUS affirment qu'ils sont gênés par les bruits des voisins qui perturbent leur intimité et reflètent des modes de vie parfois différents. Ce « mal vivre ensemble » a un corollaire : celui de ne pas souhaiter s'investir dans les projets collectifs. Les habitants de certaines ZUS sont ainsi moins fréquemment investis dans des activités associatives (par exemple en Ile-de-France 20 % contre 38 %, hors ZUS). Les difficultés de mobilisation s'observent surtout dans les ZUS à fort taux de chômage où le repli est encore plus important.

[18] Voir notamment « Les Franciliens bien insérés dans leur quartier » in *Ile-de-France à la page*, n°215, Insee, novembre 2002.
[19] Cela représente cependant encore une minorité des ménages. La majorité, et en particulier les jeunes, se déclarant fortement intégrés dans des réseaux amicaux locaux.
[20] Entretien à Télérama du 13 décembre 2008.

Obligée de cohabiter à Gennevilliers avec son ex-compagnon malgré les violences conjugales

Kahina, originaire du département de la Loire, est arrivée en 1997 à Gennevilliers dans la Zone urbaine sensible des Grésillons, pour rejoindre sa sœur, suite à d'importants conflits avec ses parents. Elle a rencontré Mehdi avec qui elle n'a pas tardé à avoir un enfant. Ce dernier s'est montré violent avec elle dès le début de leur relation et les violences (physiques, psychologiques) se sont accentuées au fur et à mesure du temps. Pour se protéger de son ex-compagnon, Kahina a préféré déménager. Elle s'est adressée alors à la mairie pour trouver un logement en urgence… *« Avec jugements à l'appui qui disaient que mon ex n'avait pas le droit de s'approcher de moi, ni de mon fils…. Je ne voulais plus qu'il sache où j'habite ».*

Aujourd'hui, Kahina, sans emploi et après une nouvelle expérience conjugale malheureuse est retournée vivre chez le père de son fils, avec un arrangement très contraignant qui l'oblige à rester dehors toute la journée : elle est présente au domicile uniquement lorsque son ex-compagnon en est absent, soit la nuit, lorsque ce dernier travaille. *« Je n'avais pas d'autre solution. Je ne connais personne d'autre ».*

Le fait de vivre dans un quartier excentré dont le peuplement est socialement marqué présente de nombreux inconvénients qui dépassent la sphère du logement proprement dite. En effet, le fait d'être mis à l'écart[21] (ou de ressentir sa situation comme telle), mais aussi de **vivre dans un environnement dans lequel on se sent « coincé », contribuent à éloigner de l'emploi et favorisent la désinsertion**. Les services sociaux ou les services municipaux intervenant en ZUS déplorent souvent de ne pas pouvoir toucher les populations de ces quartiers ou de constater une certaine désaffection de celles-ci vis-à-vis des services ou prestations qu'ils proposent. Ce qui est valable pour les aides ou les services sociaux est valable aussi pour l'accès à l'emploi, aux établissements scolaires de qualité, à la médecine ou aux loisirs. Ainsi, **la faiblesse des réseaux sociaux a bien une conséquence directe sur l'accès à l'emploi mais aussi sur la réussite scolaire** (Les taux de réussite au brevet restent nettement plus faibles dans les collèges des ZUS, avec près de 13 points d'écart par rapport aux autres collèges). Comme l'a montré le rapport 2005-2006 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, l'effet du lieu de vie sur le taux de chômage est principalement lié à la composition sociale du voisinage et dans une moindre mesure à l'accessibilité physique aux emplois. *« Les mécanismes d'accès au logement tendent à concentrer les chômeurs dans*

[21] La densité de médecins est deux fois moindre en ZUS qu'en France métropolitaine, et même trois fois moindre que celle des unités urbaines qui les abritent. Cf. rapport 2008 de l'OnZUS.

les quartiers les moins attractifs, ce qui aggrave leurs difficultés d'accès à l'emploi et alimente (...) l'érosion des compétences et le découragement. »[22]

L'enclavement des quartiers constitue aussi un frein à l'insertion professionnelle. Peu mobiles, les habitants des ZUS, et notamment les jeunes, peuvent difficilement accepter un emploi loin de chez eux. À ces freins « objectifs » s'ajoutent les effets de discriminations qui se nourrissent elles-mêmes de la réputation des quartiers. Des intervenants sociaux de Toulouse ont montré, en modifiant les adresses de candidats à un emploi, à quel point le fait de venir du quartier du Mirail limitait les chances d'obtenir un poste (et même d'obtenir un entretien d'embauche) : **le « délit d'adresse » vient ainsi se surajouter au délit de faciès**.

L'impossible accès à un logement autonome qui contrarie une stabilisation professionnelle

Olivier, 23 ans, après l'obtention de son bac en Martinique, décide de revenir en métropole pour poursuivre ses études et effectuer un BTS en alternance pour lequel il a trouvé un contrat à Rungis. Après diverses étapes l'ayant conduit à vivre chez des membres de sa famille, puis en foyer de jeunes travailleurs et enfin dans un logement privé (« *logement privé de tout, surtout* »), il a dû renoncer à son stage, habitant trop loin de celui-ci, mettant du même coup un terme à ses études. Avec sa compagne, qui a un travail, ils obtiennent un logement dans une ZUS d'Aulnay-sous-Bois en Seine-Saint-Denis. *« Au début, ça allait. Mais ça a commencé à devenir difficile. Le quartier était dur et ma compagne qui travaillait tard me demandait fréquemment d'aller la chercher, car elle avait peur de rentrer seule. Je devais prendre le train et le bus. »* Et puis Olivier a retrouvé un travail à Orly, en intérim mais cela a tourné court. *« Ils voulaient que je commence à 6 h mais je leur ai dit que je ne pourrais pas, avec les transports en commun être là avant 6 h 30. »*

L'enclavement et la distance vis-à-vis des zones d'emploi ne représentent évidemment pas les seules explications au sentiment d'être relégué. Contrairement à l'image courante, les « quartiers dont on parle », et notamment les territoires situés en ZUS, ne sont pas des espaces homogènes cumulant uniformément les handicaps socio-économiques et l'éloignement géographique. Les grands quartiers d'habitat social issus de la phase d'urbanisation d'après-guerre et implantés dans des Zones d'urbanisation prioritaire en périphérie des communes, désignés sous

[22] JP Fitoussi, E. Laurent, J. Maurice, *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, Rapport du CAE, La Documentation française, 2004.

le terme générique de « grands ensembles », n'ont que peu de choses à voir avec les quartiers ouvriers des villes minières du Nord et de l'Est, ou encore avec les quartiers insérés dans un tissu urbain dense, comme c'est souvent le cas dans la première couronne de la région parisienne. Pour ces derniers, on ne peut pas parler d'enclavement urbain. De la même manière, les conditions de vie liées au bâti et à l'urbanisme de ces quartiers peuvent être très variées. Seulement, **s'il y a une caractéristique que partagent toutes les ZUS c'est de pâtir d'une très mauvaise image.** À cet égard, on peut affirmer que le sentiment d'enclavement et la relégation peuvent être aussi le résultat d'une construction mentale qui vient renforcer les conséquences directes de l'architecture et de l'éloignement géographique. Toute action en direction de ces quartiers doit composer avec cette dimension particulière de l'exclusion, alors même que le regard porté sur eux par les médias contribue fortement à leur mise à distance sociale ainsi qu'à leur dévalorisation aux yeux de leurs habitants et de la société dans son ensemble[23].

Quand les quartiers révèlent aussi des formes « classiques » de mal-logement

Cette forme particulière du mal-logement dans les ZUS ne doit pas faire oublier les nombreux ménages hébergés chez des tiers (beaucoup de jeunes adultes et de jeunes couples vivent dans cette situation), les personnes vivant dans des caves ou des locaux communs, les personnes isolées et coupées de tout, des ménages vivant dans un grand dénuement et souvent en-deçà du seuil de pauvreté, des familles entassées dans des logements où l'on dort à trois ou quatre par pièce, etc. Bien que les chiffres et les politiques publiques menées sur ces quartiers parviennent rarement à les appréhender, de telles situations existent et se développent. Seuls les intervenants sociaux de première ligne saisissent ces formes « classiques » de mal-logement en ZUS. La suroccupation, l'hébergement contraint chez des tiers et la promiscuité que cela occasionne, la vétusté ou simplement l'inadaptation du logement à une perte d'autonomie sont autant de figures du mal-logement qui ont été largement décrites dans les précédentes éditions du rapport de la Fondation Abbé Pierre. Elles sont d'autant plus violentes qu'elles peuvent se combiner aux mauvaises conditions de vie et au sentiment de relégation qui existent dans certains quartiers sensibles, constituant en quelque sorte un mal-logement « au carré ». En orientant les personnes en difficulté, les plus démunies, celles qui n'ont bien souvent pas

[23] Alain Faure (sous la direction de J.-C. Depaule), *Les mots de la stigmatisation urbaine*, Editions UNESCO et MSH, 2006.

d'autre choix vers les quartiers en ZUS, il n'est pas étonnant de constater que **c'est là que se concentrent des situations de mal-logement de plus en plus difficiles à supporter pour ceux qui les vivent.**

Pour illustrer cela, nous rendons compte de situations, somme toute assez fréquentes et pas spécifiques au ZUS, mais qui relèvent d'un mal-logement aggravé par le fait de ne pas pouvoir envisager une autre solution. La première - faute de trouver un logement - impose à une jeune femme de trouver des solutions d'hébergement chez des proches dans une ZUS éloignée des lieux d'activités, ce qui pénalise autant la vie quotidienne que l'accès à un emploi. La seconde situation concerne l'inadaptation du cadre de vie aux contraintes liées à la perte d'autonomie.

Une jeune diplômée hébergée chez son frère dans un quartier sensible de la banlieue parisienne

Anna, 27 ans, possède une licence d'espagnol et un Master "Français Langues Etrangères" obtenu en 2006. N'ayant pas trouvé d'emploi correspondant à sa qualification elle a continué les « petits boulots » qu'elle faisait lorsqu'elle était étudiante, en élargissant beaucoup ses horaires de travail. Aujourd'hui, elle travaille en tant que vacataire pour un institut de sondages, « *parfois 35 heures, parfois 50 heures…* » et gagne entre 1 600 et 2 000 euros par mois. Malgré ses efforts, Anna n'arrive pas à trouver d'appartement. Après avoir été hébergée par sa sœur durant 5 ans, Anna a ainsi accepté l'offre d'hébergement faite par son frère : *« il possède un F3 dans le 93, et a deux boulots, un le jour, un la nuit. Donc il n'est jamais là et je ne le dérange pas… c'est grand, donc j'ai ma chambre… plus d'intimité »*. Depuis deux ans, elle vit donc chez son frère, dans un quartier prioritaire de Tremblay-en-France. Anna ne se plaint pas de ses conditions de logement mais aimerait avoir un « chez soi » : *« Je n'ai jamais vécu toute seule »*. Par ailleurs, elle souhaite s'en aller car l'appartement de son frère est peu accessible par les transports en commun et il est éloigné des commerces et des commodités : *« Ce n'est pas pratique, il y a le RER B pour aller à Paris et c'est tout. Il y a peu de trains et toujours des problèmes sur la ligne donc j'arrive souvent en retard au boulot… même quand je pars plus tôt »*. Anna a fait des demandes de logement social auprès de différentes mairies parisiennes et de banlieue… sans succès jusqu'à présent.

L'obligation de quitter un logement inadapté à la perte d'autonomie

Retraitée, Jeanne est locataire depuis plusieurs années d'un T1 dans un quartier faisant l'objet d'une opération de rénovation urbaine, après avoir habité une maison en centre-ville que son propriétaire a fini par vendre. Du fait de sa faible retraite, Jeanne n'a pas eu d'autre choix que de s'orienter vers un logement social dans un quartier en ZUS du Pas-de-Calais. « *Avec le peu de moyens*

que j'ai, j'ai eu le droit au quartier le moins bien localisé ». Avec l'APL, Jeanne paye 50 euros de loyer, ce qui lui laisse à peine plus de 400 euros pour couvrir le reste de ses dépenses mensuelles. Aujourd'hui, Jeanne a une santé de plus en plus fragile : elle a des problèmes de cœur et d'arthrite. Des pertes d'équilibre la font chuter très souvent. Son médecin traitant refuse d'ailleurs qu'elle se déplace à son cabinet et vient la voir à domicile. L'appartement de Jeanne n'est pas adapté à son état de santé : « *Les prises électriques sont trop basses, je ne peux pas aller dans la baignoire et j'aimerais avoir une douche, j'ai du mal à monter l'escalier….* ». S'ajoutent à cela des problèmes d'accès à l'immeuble et aux commerces. Malgré tout, et parce qu'elle souhaite rester dans un logement autonome le plus longtemps possible, Jeanne repousse l'idée de déménager. Elle dit qu'elle le fera le plus tard possible, lorsque son état de santé ne lui permettra « *vraiment plus »* de rester chez elle… Mais sa famille évoque un déménagement rapide, d'ici quelques mois.

3

Conjuguer mixité sociale et droit au logement

Les territoires d'exclusion, ces quartiers sensibles, suscitent dans la conscience collective des représentations contrastées qui oscillent entre la peur et la compassion, entre le fatalisme et l'interventionnisme musclé, entre la reconnaissance et la négation. Le cinéaste Luc Besson l'a déclaré récemment au Monde. Pour lui *« la banlieue est un trésor ».* D'autres avant lui, ont dit des choses comparables, comme à chaque fois qu'il s'agit de faire état du quartier dont est originaire un champion ou un artiste qui connaît le succès : tels footballeurs ou tels comédiens viennent ainsi de Trappes, de Boulogne-sur-mer, des quartiers nord de Marseille ou de Grigny-la-Grande-Borne… et l'évocation de leur « parcours » permet d'éclairer d'un jour nouveau le quartier où ils ont grandi. Mais pour cette reconnaissance éphémère, combien de fois ces quartiers et ceux qui les habitent subissent-ils l'opprobre de l'opinion et de certains responsables politiques ? Au-delà d'une vision policière et sécuritaire des problèmes (Cf. la métaphore du nettoyage au Kärcher[24]), des projets existent pour ces territoires mais semblent eux-mêmes pris dans un faisceau de contradictions. Il en est ainsi des projets de rénovation urbaine qui se proposent depuis quelques années de « dédensifier » ces quartiers et de leur permettre de recouvrer une certaine mixité, sans qu'aucune réflexion de fond n'ait été menée sur ce que pourrait être l'alternative aux ensembles actuels, ni sur ce que recouvrirait le développement harmonieux d'un parc de logements et de quartiers destinés aux ménages modestes et défavorisés. Il en est ainsi également de **la politique de la ville** qui est sans cesse ballottée entre contestation, réhabilitation et incantation et qui **apparaît de plus en plus comme un moyen de réguler les effets de l'exclusion sur les lieux mêmes où elle finit par se sédimenter, plutôt que comme un moyen de combattre cette exclusion.**

In fine, le problème semble se focaliser sur la « place » que l'on ménage, dans l'espace urbain, aux modestes. Et cette « place » renvoie en grande partie aux mécanismes ségrégatifs qui organisent les trajectoires résidentielles. À cela s'ajoutent les processus administrés dans le cadre des politiques en faveur du logement des défavorisés qui orientent vers les

[24] *« Je vais nettoyer au Kärcher la cité des 4000 ! (…) Je reviendrai autant de fois qu'il le faudra »*. Nicolas Sarkozy aux 4000 de La Courneuve en 2005.

secteurs les plus fragiles du parc Hlm, des personnes elles aussi fragiles. Le relogement des ménages prioritaires dans le cadre du Droit au logement opposable (Dalo) risque de contribuer à renforcer cette tendance puisque ce sont les ZUS qui seront pourvoyeuses de la plupart des logements, dans la mesure où elles rassemblent le plus grand nombre d'opportunités avec des produits qui sont parmi les moins chers et qui présentent les typologies les plus recherchées. Au risque de mettre en péril les efforts engagés depuis de nombreuses années pour restaurer la mixité sociale dans les quartiers de la politique de la ville.

La tension entre l'objectif de mixité sociale et celui du droit au logement

L'objectif de mixité sociale comme celui du droit au logement sont apparus sensiblement au même moment. La mixité sociale devient un objectif des politiques publiques au début des années 1990 avec la loi d'Orientation pour la ville (LOV) qui, en 1991, fixe un objectif de construction de logements sociaux dans les communes qui en sont dépourvues ; objectif qui sera repris et renforcé en 2000 dans l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU). D'une façon plus générale, cet objectif de mixité est au cœur de la politique de la Ville qui a connu un développement important au cours de la décennie 90. L'affirmation du droit au logement dans la législation française apparaît à la même période, en 1989[25], et sa mise en œuvre pour les catégories les plus fragiles est organisée dans le cadre de la loi Besson du 31 mai 1990 et de la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998.

Depuis le début des années 1990, ces deux objectifs ont été mis en œuvre le plus souvent dans le cadre de dispositifs autonomes, ceux de la politique de la Ville d'un côté, ceux de la politique en faveur du logement des défavorisés d'un autre. Ils sont souvent apparus sinon contradictoires, du moins en tension. La mixité a ainsi pu apparaître jouer contre le droit au logement quand elle sert de prétexte pour limiter l'accès au parc social de certaines populations. Les immigrés sont les premiers à en pâtir[26] puisqu'ils sont effectivement plus nombreux à être mal logés dans le parc privé dégradé comme dans le parc social ou dans les copropriétés de certaines ZUS. Et de fait, à subir, comme cela a été

[25] Dans la loi du 6 juillet 1989 réglementant les rapports locatifs, après avoir fait une entrée furtive dans la législation en 1982, puisque la loi Quilliot du 22 juin de cette même année qui affirmait le caractère fondamental du droit au logement a été abrogée en 1986.
[26] Patrick Simon, « Le logement social en France et la gestion des populations à risque » in *Hommes et migrations* n°1246, nov déc 2003.

signalé précédemment, des délais d'attente plus longs pour l'accès au logement social et à n'avoir bien souvent pour seul choix que d'accepter un logement dans les quartiers dont plus personne ne veut.

Mais la mise en œuvre du droit au logement quand elle conduit à favoriser l'entrée de personnes en difficulté dans des quartiers d'habitat social fragilisés, peut contribuer à invalider les efforts faits pour promouvoir la mixité sociale. Cette tension, liée à l'application des dispositifs d'action en faveur du logement des personnes défavorisées (notamment avec les accords collectifs entre l'État et les organismes Hlm), est évidemment réactivée et amplifiée avec la mise en œuvre du Droit au logement opposable. Le risque souligné par certains acteurs de terrain est de voir cette mise en œuvre contrarier les ambitions de rééquilibrage du peuplement des ZUS, tandis que d'autres s'insurgent sur le fait que la rénovation de certains quartiers dans le cadre des projets ANRU entraînent des démolitions de logements qui font tant défaut aux populations mal logées.

De fait, les acteurs impliqués dans la mise en œuvre des divers dispositifs se trouvent placés devant un dilemme : comment s'abstraire, au nom de la mixité et de l'équilibre du peuplement de la nécessité de proposer une offre rare à des ménages fragiles ? Car face au risque de la spécialisation sociale des quartiers, est mis dans la balance la situation bien concrète des familles monoparentales, des jeunes sans attaches familiales, des femmes victimes de violences conjugales, des jeunes ménages actifs qui ne parviennent pas à « s'installer » et qui, faute de réponses adaptées, risquent de basculer dans la grande précarité et l'urgence.

« Un logement, n'importe où »

Mme S. vit seule avec 4 enfants âgés de 1 à 10 ans. Elle travaille par intermittence en effectuant principalement des remplacements, ce qui lui assure un salaire moyen de 600 € auxquels viennent s'ajouter les allocations familiales. En 2000, elle est hébergée chez une tante, locataire Hlm à Grigny qui, en 2003, décide de déménager à Massy. Mme S. se voit alors contrainte de se « débrouiller seule ». Elle est hébergée quelques mois chez le père de son premier enfant, mais des conflits l'obligent là aussi à quitter le logement. Entre-temps, Mme S. a déposé une demande de logement auprès du bailleur à Grigny, mais ne reçoit aucune proposition. En 2005, elle passe alors 9 mois dans un Centre d'Hébergement d'Urgence Sociale de la Croix-Rouge à Brétigny puis 11 mois dans un CHRS de la Croix-Rouge à Corbeil. Sa vie y est difficile et Mme S. vit mal la promiscuité avec d'autres familles et d'autres populations. La durée de séjour limitée conduit Mme S. à se tourner vers d'autres solutions. Lorsqu'on lui propose de sous-louer une

chambre dans un logement aux Tarterêts, elle y voit l'occasion de disposer d'un véritable logement. Pendant plus d'un an et demi, elle paie ainsi chaque mois 300 € au locataire en titre qui a quitté le logement, pour occuper, avec ses 4 enfants, une chambre et partager le logement avec d'autres familles.
Mais alors que les relogements sont en cours dans le cadre de l'opération de renouvellement urbain des Tarterêts, Mme S. est contrainte de quitter le logement. Depuis le mois de juillet 2008, Mme S. est à l'hôtel à Corbeil-Essonnes et y partage une chambre avec ses 3 filles tandis que son fils aîné âgé de 10 ans dispose d'une autre chambre. Elle participe au paiement à hauteur de 150 € par mois. *« L'hôtel, c'est vraiment difficile. On ne peut rien y faire. Il y a une cuisine en bas, mais il faut faire la queue chaque soir pour utiliser les plaques de cuisson. Et puis mes enfants, ils sont toujours en retard à l'école. Ils sont trop fatigués. Ils ne peuvent pas faire leurs devoirs à la maison. Et moi je cours partout. »*
Au regard de ses difficultés de logement, Mme S. s'accommoderait largement de tout quartier où elle pourrait habiter avec ses enfants *: « Moi j'accepterais un logement n'importe où. Mais l'hôtel, c'est trop difficile ».* En juillet 2008, Mme S. a déposé un dossier Dalo auprès de la Préfecture.

La mise en œuvre du Droit au logement opposable (Dalo) qui s'appuie sur le contingent préfectoral destiné aux ménages modestes conduit à s'interroger sur les effets des attributions réalisées (cf. chapitre 4). Claude Dillain, maire de Clichy-sous-Bois[27] tire la sonnette d'alarme à propos du parc social de sa commune, laquelle fait partie des territoires les plus fragiles de l'Île-de-France : *« Le préfet du Val d'Oise a récemment placé 40 familles en très grande difficulté à Garges-lès-Gonesse sur son contingent d'attribution de logements sociaux ;* ***comment voulez-vous faire de la mixité sociale si l'État continue de renforcer la logique de ghetto dans l'attribution des logements ?*** *Nous alertons fortement les pouvoirs publics pour que l'application du Droit au logement opposable n'aboutisse pas, en raison de l'urgence, à renforcer les ghettos urbains ».* Cet exemple rend compte de ce qui risque d'advenir si l'application de la loi Dalo se fait dans un contexte d'insuffisance et d'inégale répartition de l'offre locative sociale accessible.

Le renoncement à la mixité sociale, c'est la mise en œuvre d'un droit au logement minoré

Avec l'abandon de l'ambition de développer une offre locative sociale accessible au plus grand nombre de demandeurs (le programme 30 000 logements sociaux lancés pour secourir la promotion immobilière com-

[27] Interview in *Alternatives économiques* n°266, février 2008, p.57.

portant au moins 50 % de PLS en est une illustration récente) et de favoriser une meilleure répartition du logement social entre les communes (voir les mesures adoptées pour réduire les obligations de l'article 55 de la loi SRU), la mise en œuvre de la loi Dalo risque effectivement d'accélérer la spécialisation sociale des ZUS (à moins de limiter la mobilisation du contingent préfectoral sur ces territoires, ce qui serait une mesure de bon sens). Le recul de la volonté politique de promouvoir la mixité sociale pourrait bien ainsi déséquilibrer la politique du logement et contribuer à accentuer les ségrégations au sein du parc Hlm mais aussi entre celui-ci et les autres segments de l'offre immobilière. Finalement, les populations les plus fragiles n'ont qu'un choix limité de logements le plus souvent situés dans les espaces les plus sensibles des villes. De plus, quand elles cherchent à faire valoir leur droit, elles se voient proposer un logement d'une qualité de service réduite et d'une localisation qui ne répond pas nécessairement à leurs besoins. **Ne pas agir simultanément en faveur de la mixité et du droit au logement conduit donc à la mise en œuvre d'un droit au logement minoré, voire dévoyé**.

Une politique en faveur des quartiers sensibles digne de ce nom devrait contribuer à « donner les moyens de partir et l'envie de rester » à ceux qui y résident. Cela signifie qu'il ne faut pas renoncer à faire jouer aux ZUS leur rôle de tremplins et d'étapes dans des itinéraires résidentiels tout en garantissant à ceux qui y vivent la possibilité de construire des projets sans être pénalisés par leur lieu de résidence. Les habitants des ZUS sont en effet, comme nous l'avons suggéré précédemment, particulièrement sensibles à leur cadre de vie, sans doute d'autant plus qu'ils sont moins mobiles. Le sentiment de relégation se trouverait sans doute diminué si les conditions de vie tout autant que l'image du quartier étaient améliorées. C'est pourquoi, **il faut investir massivement dans ces quartiers qui doivent conserver un rôle d'insertion.** Parallèlement, il s'agit aussi de redonner à ceux qui le souhaitent les moyens de quitter le quartier en agissant sur l'offre de logements accessibles aux ménages modestes d'une part, et sur l'éducation et l'emploi d'autre part, rendant possible un droit effectif à la mobilité.

L'ensemble de ces interventions permettraient de dépasser l'opposition entre mixité sociale et droit au logement et de reconnecter les politiques de la ville aux politiques du logement ; ce, dans un projet lisible et de long terme. De « plans d'urgence » en « plan Marshall » pour les banlieues et autres « pactes de relance », jusqu'au récent « Plan Espoir Banlieue », tous les gouvernements depuis quinze ou vingt ans ont mené cette politique du *« stop and go »,* ne sachant pas trancher entre une démarche qui vise la régulation sociale et celle qui consiste à « donner un coup de pied dans la fourmilière » en allant jusqu'au bout de la

tentation de « l'effacement » de ces points de fixation de la pauvreté que représentent les zones sensibles. Les débats autour des démolitions réalisées dans le cadre du Programme national de renouvellement urbain (PNRU) ont montré que la société française n'était peut être pas prête à affronter l'une de ses contradictions les plus aiguës[28].

La politique de la Ville visant à améliorer les conditions de vie des habitants des quartiers sensibles ne peut évidemment pas à elle seule contribuer à « réduire les écarts » entre les quartiers et leurs agglomérations d'autant qu'elle dispose de moyens limités. C'est pourquoi, le PNRU a été initié avec pour objectif d'améliorer le cadre de vie, de diversifier l'habitat et de remettre en mouvement les habitants à l'occasion du relogement. Mais celui-ci est la plupart du temps subi par les habitants et contraint par les plannings de démolition. La durée des conventions ne laisse que peu de place à la maturation d'un projet et n'offre que rarement des possibilités de relogement hors du quartier. **Raréfaction et mauvaise répartition spatiale de l'offre à loyer accessible, concurrence des projets, démolition de grands logements, sont autant de freins à la bonne fin des opérations de rénovation urbaine et à leur objectif de mixité sociale.**

De plus, dans la précipitation de leur lancement, les projets de rénovation urbaine n'ont pas été, bien souvent, pensés en lien avec les politiques locales de l'habitat. Pourtant, puisque l'on souhaitait que le parc social constitue à nouveau une étape dans les trajectoires résidentielles des ménages et non une « trappe », il aurait fallu analyser les besoins de ces ménages et anticiper leurs mouvements en produisant massivement une offre nouvelle adaptée et bien répartie sur les territoires.

Cependant, force est de constater que la prospective et la planification ne sont pas encore les points forts des politiques locales du logement et de l'habitat. Bien des agglomérations peinent à identifier les besoins à travers le PDLPD et leur PLH. Pourtant, pour contrecarrer les logiques ségrégatives, l'enjeu réside dans la restauration des mobilités résidentielles et dans l'élargissement du champ des possibles. Comment répondre aux besoins de décohabitation des jeunes ? Comment anticiper l'évolution de la taille des familles ? Comment accompagner l'évolution des marchés de l'emploi et les flux de main d'œuvre que requiert le dynamisme économique des territoires ? Comment développer une offre qui pourra s'adapter aux exigences du vieillissement progressif de toutes les couches de la population, sachant que les per-

[28] Philippe Zitoun, « Conflits autour de la démolition : la politique du logement en question » in *Mouvements* n°35, 2004.

sonnes âgées souhaitent généralement rester le plus longtemps possible dans leur propre logement ?

Faute d'avoir anticipé, et en laissant aux marchés immobiliers le soin de procéder seuls aux arbitrages, le parc social des quartiers sensibles reste encore, et sans doute pour longtemps, le seul exutoire possible pour loger les ménages en difficulté. Un constat qu'il faudra imputer à la faiblesse de l'ambition dont font preuve les pouvoirs publics pour changer la donne.

Les ZUS devront-elles se « pétrifier » dans la pauvreté et la précarité ?

Pour la Fondation Abbé Pierre, il est difficile d'accepter le renoncement dont semblent faire preuve les pouvoirs publics quand il s'agit d'intervenir sur les banlieues. Ni l'approche sécuritaire, ni celle qui vise à permettre à quelques individus méritants de « s'en sortir »[29] ne peuvent à elles seules constituer une politique à la hauteur des problèmes que rencontrent les 4,6 millions de personnes qui vivent dans ces quartiers sensibles. Se situer à la hauteur des problèmes, c'est d'abord chercher à comprendre que les maux à traiter résultent de processus qui mettent en jeu l'ensemble du périmètre des villes. C'est aussi développer une intervention ciblée sur les ZUS ainsi qu'une action « structurante » sur tous les autres territoires des agglomérations. À la question de savoir si les quartiers sensibles font problème parce qu'ils regroupent des populations confrontées à de graves difficultés ou parce que, du fait que de leurs caractéristiques physiques et sociales, ils entravent la vie quotidienne et limitent la promotion sociale de ceux qui les habitent, la Fondation s'interdit de trancher. Car, selon sa grille de lecture, les deux propositions se recoupent, voire se renforcent mutuellement[30]. De fait, les réponses à apporter doivent être le reflet de cette double approche et imposent une politique ambitieuse.

En effet, pendant que certains tergiversent pour savoir s'il faut ou non allouer des moyens aux « banlieues », des ménages continuent à chercher un logement à tout prix et d'autres continuent de vivre avec le sentiment d'être bloqués et pénalisés par leur cadre de vie. **Ces quartiers ont encore, et pour longtemps, toute leur utilité et doivent continuer à jouer leur rôle d'étape dans les itinéraires résidentiels pour certains, et de lieux de promotion sociale pour d'autres qui y résident de façon durable.** C'est pourquoi, il s'agit bien de « tenir les deux bouts » de l'alternative et, par là, de redonner toute la cohérence aux politiques publiques

[29] C'est la posture adoptée par Nicolas Sarkozy quand il affirme que « *Ceux qui sont prêts à faire quelque chose pour eux-mêmes, l'État les aidera. Ceux qui ne veulent rien faire, l'État ne fera rien pour eux* » (8 février 2008). C'est aussi en substance la conclusion à laquelle en arrive Didier Lapeyronnie, dans son ouvrage « Le ghetto urbain », Robert Laffont, 2008.

[30] Voir sur cette question Baudin, Gérard et Genestier, Philippe (dir.) *Banlieue à problèmes.* La construction d'un problème social et d'un thème d'action publique, Paris, La Documentation française, 2002.

actuelles et à venir : il faut continuer à lutter contre la ségrégation, en requalifiant et en équipant les quartiers sensibles tout en produisant, sur l'ensemble des agglomérations, les conditions mettant fin à la pénurie de logements accessibles et adaptés au plus grand nombre.

C'est pourquoi il apparaît urgent, et c'est tout le sens des interpellations et des propositions de la Fondation Abbé Pierre depuis plusieurs années, d'**engager une politique volontariste de construction de logements adaptés aux besoins des ménages**, avec des logements qui soient économiquement accessibles aux ressources des ménages modestes et qui soient répartis sur tout le territoire des agglomérations. En parallèle, il s'agit d'intervenir sur le parc existant ; en menant une politique spécifique et directement destinée à ces populations ségrégées afin que le « couvercle » se lève et qu'un travail de fond puisse être effectué au plus près des souffrances et des détresses quotidiennes. Des modèles d'intervention existent et ont pu, sous le nom de politique de la Ville, prouver leur efficacité. Mais, fonctionnant avec des moyens limités malgré son caractère central depuis près de trente ans, cette dernière n'a pas toujours pu démontrer toute sa pertinence. Alors qu'elle représente (hors budget de l'ANRU) moins de 1 % du budget de l'État, il apparaît urgent, au vu des indicateurs qui décrivent la situation sociale des ZUS, et en considérant les quelques signes encourageants du Plan Espoir banlieue (sur le volet éducatif), de redonner à cette politique toute la place qui lui revient. Il est donc urgent que les responsables politiques, au plus haut niveau de l'État, fassent de l'action en direction des territoires sensibles une priorité nationale et apportent enfin aux personnes qui y résident des signes d'attention et une véritable manifestation de la solidarité nationale.

Chapitre 3

Le tableau de bord du mal-logement

- Les indicateurs du mal-logement
- Les indicateurs de la crise du logement

Cette partie du rapport annuel sur l'état du mal-logement en France a un statut particulier par rapport aux autres chapitres. Elle en présente une vision synthétique, à partir d'indicateurs rassemblés dans un tableau de bord qui comprend deux parties distinctes. La première est consacrée à la présentation des indicateurs du mal-logement, la seconde fournit des données sur la situation de crise du logement que connaît la France aujourd'hui et permet de comprendre pourquoi les ménages pauvres et modestes se trouvent en grande difficulté pour se loger ou se maintenir dans leur logement.
Bien que le niveau atteint par la production immobilière depuis 2004 permette désormais de répondre aux besoins nouveaux, **le déficit accumulé pendant un quart de siècle représente encore 800 000 logements**. Mais surtout, les caractéristiques de la construction neuve sont très éloignées de celles de la demande sociale. Les ménages modestes, *a fortiori* les plus pauvres, sont obligés de trouver des solutions dans les secteurs du parc logement qui demeurent accessibles, c'est-à-dire les moins valorisés, et dans des habitats dépréciés. En privilégiant la demande la plus solvable, la construction neuve telle qu'elle est orientée aujourd'hui ne contribue pas à lutter contre la ségrégation territoriale. Au contraire, elle l'accentue.

On trouvera dans les pages suivantes des données originales, mais aussi certaines informations présentées dans d'autres chapitres de ce rapport quand elles s'avèrent utiles à l'analyse des thèmes qui y sont traités. On les reprend ici de façon à ce que le lecteur puisse disposer de toutes les données nécessaires à la compréhension des problématiques du mal-logement. Certains chiffres présentés sont mis à jour annuellement, d'autres reposent sur le recensement général de la population ou des enquêtes périodiques comme l'enquête logement (dont les premiers résultats de 2006 commencent seulement à être diffusés fin 2008). Quand il n'y a pas de données nouvelles, nous avons fait le choix de reprendre les dernières connues.

D'une façon générale, on constatera que les données permettant de décrire et d'analyser le mal-logement sont relativement limitées et qu'il conviendrait de veiller à ce qu'elles ne s'appauvrissent pas encore davantage avec la limitation des moyens conférés à la statistique publique, et la décentralisation qui rend plus difficile leur collecte et leur harmonisation.

1

Les indicateurs du mal-logement

Parler du mal-logement suppose que l'on précise le contenu de cette notion et la réalité qu'elle permet de décrire. Pour la Fondation-Abbé-Pierre, le mal-logement recouvre cinq dimensions. Certaines sont anciennes, mais malheureusement toujours présentes (comme la privation de logement ou les mauvaises conditions d'habitat), d'autres, plus récentes, correspondent à des difficultés qui sont apparues dans la période contemporaine (difficultés d'accès ou de maintien dans le logement) ou encore à un problème émergent comme celui qui surgit quand les perspectives de mobilité résidentielle des ménages sont très (trop) inégales. Certaines dimensions du mal-logement décrites dans ce chapitre font l'objet d'attentions particulières dans le cadre de la loi Dalo qui a défini des catégories de ménages prioritaires[1] pour être relogés.

Les cinq indicateurs que nous proposons de retenir ont été choisis parce qu'ils permettent de décrire effectivement des situations que vivent, souvent douloureusement, les personnes en difficulté de logement[2] :
- l'absence de logement,
- les difficultés d'accès au logement,
- le manque de confort et l'insalubrité,
- les difficultés de maintien,
- la mobilité difficile et « l'assignation à résidence ».

Pour éclairer ces cinq dimensions du mal-logement, nous sommes tributaires des données disponibles, lesquelles s'avèrent parfois singu-

[1] Parmi les catégories de ménages ciblés par la loi Dalo figurent :
- les personnes ayant dépassé un délai d'attente anormalement long pour obtenir un logement social,
- les personnes dépourvues de logement,
- les personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux,
- les personnes ayant fait l'objet d'une décision de justice prononçant l'expulsion du logement,
- les personnes hébergées dans une structure d'hébergement de façon continue depuis plus de six mois ou logées dans un logement de transition depuis plus de dix-huit mois,
- les personnes handicapées ou ayant à leur charge une personne en situation de handicap ou au moins un enfant mineur ET occupant un logement qui présente au moins un des risques pour la sécurité et la santé ou qui est en situation d'inconfort ou de sur-occupation.

[2] Cf. également les chiffres du mal-logement à la fin de ce rapport.

lièrement limitées. Bien que plus précises quand elles sont liées à une forme d'habitat singulière, dans l'ensemble, les situations de non-logement[3] échappent assez largement à toute approche statistique. Elles sont particulièrement incertaines quand on mesure des flux (comme, par exemple, les données relatives aux expulsions locatives) ou que l'on cherche à décrire des trajectoires résidentielles ; et quand elles existent, elles ne se recoupent pas forcément avec les données relatives aux formes d'habitat.

Les données disponibles dépendent aussi assez fréquemment de sources administratives et sont liées à des interventions publiques. Leur maniement est donc délicat car elles informent autant sur l'efficacité de l'action publique que sur la réalité sociale que traite celle-ci. C'est ainsi, par exemple, qu'une augmentation des aides accordées pour l'accès au logement par les Fonds de solidarité logement (FSL) pourra aussi bien recouvrir une accentuation des difficultés que rencontrent certains ménages pour accéder au logement, qu'une meilleure utilisation du dispositif par les bénéficiaires ; et qu'une diminution de ces aides pourra aussi bien refléter un reflux des difficultés des ménages qu'une baisse des moyens dont disposent les FSL pour intervenir. Ajoutons à cela que la qualité de l'information dépend aussi des priorités de l'action de l'État. La moindre importance accordée désormais à l'action en faveur du logement des personnes défavorisées se traduit ainsi par une baisse de la qualité de l'information concernant ce thème, qui est encore accentuée par les effets de la décentralisation.

L'absence de logement

En France, de nombreux ménages sont privés de logement personnel. Ils se trouvent dans des situations très diverses, plus ou moins dramatiques : on compte parmi eux aussi bien les 100 000 personnes sans-domicile, que les 250 000 hébergés dans le cadre de dispositifs collectifs, les 100 000 personnes qui résident de façon permanente dans des campings, les 150 000 contraintes à un hébergement chez des proches, ou encore les quelque 300 000 qui vivent dans des conditions atypiques.

Les données présentées ici montrent que le phénomène reste massif puisqu'il concerne au total **plus d'1 million de personnes privées de logement personnel.**

[3] Elles ont fait l'objet d'une analyse approfondie dans le premier chapitre du Rapport 2007 de la Fondation Abbé Pierre sur l'état du mal-logement.

Environ 100 000 personnes sans domicile

Pour évaluer le nombre de personnes sans domicile, nous disposons de l'enquête effectuée en janvier et février 2001 par l'Insee auprès des personnes utilisant des services de restauration ou d'hébergement gratuits. Cette enquête, qui ne sera malheureusement pas réactualisée avant 2012, a permis d'évaluer à 86 000 le nombre de personnes sans domicile en France métropolitaine. Parmi celles-ci on comptait 63 500 personnes privées de domicile et les 16 000 enfants les accompagnant, ainsi que 6 500 personnes logées dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ou d'hébergement provisoires (CPH) pour réfugiés. **Tous les observateurs s'accordent à dire que les chiffres fournis par cette enquête sont inférieurs à la réalité, et que ce sont sans doute plus de 100 000 personnes qui sont concernées.**

L'Insee a approfondi l'analyse des conditions de vie de 46 800 adultes francophones recensés dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants. Ainsi, 8 % avaient passé la nuit précédant l'enquête dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, abri de fortune), 50 % dans un centre d'hébergement (14 % dans un centre fermé le jour, 36 % dans un centre demeurant ouvert le jour), 37 % dans un logement (studio ou appartement) dépendant d'associations ou d'organismes publics et 5 % à l'hôtel.

Malgré son intérêt évident pour la connaissance du mal-logement, cette enquête sous-estime sans doute le phénomène[4]. Il suffit pour s'en convaincre de prendre en compte les nombreuses informations qui font état des financements du 115 et de la mobilisation des budgets sociaux des villes et des départements pour financer des chambres d'hôtel. Des budgets qui tendent à montrer que le nombre de personnes concernées est certainement supérieur à ce que révèle l'enquête. L'accroissement continu du nombre de personnes à la rue, souvent d'origine étrangère est un phénomène inquiétant depuis quelques années. Il inquiète parce qu'il trouve son origine dans un ensemble de processus qui l'alimentent de façon croissante : c'est ainsi que la politique de sectorisation psychiatrique contribue – quand le suivi des personnes en difficulté est insuffisant – à rejeter à la rue celles qui ont besoin de soins. L'absence de suivi des sortants de prisons et des jeunes majeurs provoque les mêmes effets, comme l'a fortement souligné le Rapport

[4] La définition très précise retenue pour qualifier le phénomène y contribue sans aucun doute puisque l'enquête concernait « les personnes qui ont passé la nuit un jour donné dans un lieu non prévu pour l'habitation, ainsi que celles qui sont prises en charge par un organisme fournissant un hébergement gratuit ou à faible participation. »

Pinte[5]. Notons également que les conditions d'accueil de l'immigration renvoient elles aussi à la rue des personnes sans statut. Sans compter que s'y retrouvent aussi celles qui ne peuvent trouver de place dans les structures d'hébergement (ou ne le souhaitent pas dans les conditions actuelles de fonctionnement de ces établissements) et celles qui sont rejetées d'un marché du logement de plus en plus sélectif.

Comme cela a été évoqué lors de la Conférence de consensus de la Fnars en novembre 2007, les personnes sans-abri ne constituent pas un groupe homogène : « *Le fait de ne pas avoir de chez-soi est parfois le seul point commun entre un salarié pauvre en attente de logement social, un vieil homme à la rue depuis des années, une femme victime de violences, une famille migrante en attente de papiers, un demandeur d'asile débouté, un jeune en rupture familiale, un « ex-placé » dans un foyer de protection de l'enfance, un ancien détenu, etc.* »

Plus de 10 000 places mobilisées en permanence dans des hôtels

Si le recours à l'hôtel pour assurer l'accueil d'urgence des personnes privées de domicile (et notamment des familles) apparaît de plus en plus comme une (mauvaise) solution, il est toujours difficile de cerner les contours d'un phénomène que l'on identifie essentiellement à partir d'enquêtes locales. Sans qu'il ait la même ampleur qu'à Paris, l'hébergement en hôtel est également utilisé dans de nombreux autres départements. Le rapport de la Cour des comptes sur les personnes sans domicile[6] révèle ainsi que les DDASS ont réservé en permanence entre 50 places (Finistère) et près de 600 places (Nord) essentiellement pour des familles. D'autres investigations montrent que le recours aux hôtels est aussi très important dans un département comme celui de l'Isère (270 chambres réparties dans 42 hôtels).

L'utilisation des hôtels coûte extrêmement cher à la collectivité, puisque la facturation s'effectue à la nuitée et non pas à la chambre, et qu'elle représente entre 15 et 20 € par personne et par jour. L'hébergement d'une famille de deux personnes pour un mois coûte environ 1 000 €, celui d'une famille de 3 personnes environ 1 500 €... Non seulement coûteux pour la collectivité, les hôtels apparaissent de surcroît comme une solution insatisfaisante pour les familles, puisqu'elles n'y ont qu'une autonomie relative (absence de cuisine…) et leur statut demeure très précaire.

[5] En décembre 2007, le Premier ministre a demandé à Etienne Pinte, député des Yvelines, de concevoir un plan d'action opérationnel pour répondre au défi de l'hébergement des sans abri et du droit au logement. Il doit être mis en œuvre dans le cadre du "Grand chantier prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri" (circulaire du 22 février 2008).

[6] Cour des Comptes, *Rapport public thématique*, « Les personnes sans domicile », La Documentation française, mars 2007. 236 p.

300 000 personnes en hébergement et en habitat temporaire

Au cours des dernières années, les capacités d'hébergement ont augmenté et se sont diversifiées. Pour en rendre compte, nous disposons aujourd'hui de deux grilles de lecture différentes : celle du ministère du Logement qui constitue le cadre de référence de son action et celle, plus étoffée, de la Cour des comptes dont semble s'être inspiré le *Guide des dispositifs* édité par la DGALN et la DGAS en septembre 2008[7].

Les données du ministère du Logement font état d'une capacité de 94 350 places. Cette capacité devrait être portée à 100 000 places dans le cadre du Plan de cohésion sociale.

Tableau 1 - Les capacités d'hébergement d'urgence et d'insertion en 2007

	France entière
Hébergement d'urgence (1)	26 000
Hébergement d'insertion, CHRS (2)	38 000
Dispositif demandeurs d'asile *dont* – *CADA (3)* – *AUDA (4)* – *CPH (5)*	30 350 *20 140* *9 190* *1 020*
Total	94 350

(1) accueil inconditionnel.
(2) accueil en fonction d'un projet d'insertion.
(3) centre d'accueil des demandeurs d'asile.
(4) accueil d'urgence des demandeurs d'asile.
(5) centre provisoire d'hébergement
Source : DGUHC.

Le ministère du Logement distingue trois types de structures :

• **Le dispositif généraliste d'urgence compte 26 000 places permanentes** dans les centres d'hébergement d'urgence (CHU) ou de stabilisation et en chambres d'hôtel. Pendant l'hiver 2007-2008, environ 5 700 places supplémentaires ont été mises en service (certaines d'entre elles offrant des conditions d'accueil particulièrement précaires).

• **Le dispositif généraliste d'insertion compte près de 38 000 places de CHRS.** Les personnes et les familles y sont accueillies pour une durée prévisionnelle de 6 mois, renouvelable en fonction d'un projet dont l'ob-

[7] *Guide des dispositifs d'hébergement et de logement adapté*, « Répondre aux besoins des personnes sans domicile ou mal logées », DGAS – DGALN, septembre 2008.

jectif est de les aider à retrouver leur autonomie à travers des actions d'accompagnement social et d'insertion vers l'emploi et le logement.

• **Le dispositif spécifique aux demandeurs d'asile comprenait 30 350 places fin 2007**, réparties entre Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (20 140 places), accueil d'urgence pour demandeurs d'asile dans les Foyers de travailleurs migrants, structures collectives et chambres d'hôtels (9 190 places, utilisées dans l'attente de solutions plus durables) mais également en Centres provisoires d'hébergement (1 020 places), destinés aux réfugiés statutaires pour faciliter leur insertion sociale et professionnelle.

En 2007, un rapport de la Cour de comptes a proposé une nouvelle grille de classification qui a été remaniée par le *Guide des dispositifs d'hébergement et de logement adapté* édité par la DGALN et la DGAS. En s'appuyant sur ces documents, il est possible de proposer une **nouvelle estimation[8] du nombre de places dans le secteur de l'urgence et de l'insertion qui aboutit au double de celle établie par le ministère du Logement** : l'ensemble du secteur compterait ainsi fin 2007, plus de 31 000 places d'urgence et plus de 260 000 places en hébergement d'insertion et logements temporaires. La différence avec les données précédentes publiées par le ministère du Logement résulte essentiellement de la prise en compte de nouvelles catégories d'hébergement comme de l'intégration dans le décompte de places en habitat temporaire.

[8] Cette estimation renvoie au découpage proposé par le « référentiel national des prestations du dispositif Accueil, Hébergement, Insertion » (AHI) élaboré par la DGAS, qui distingue l'accueil d'urgence de l'hébergement d'insertion (dans lequel sont intégrés les dispositifs relatifs aux demandeurs d'asile).

Tableau 2 - Les capacités d'accueil d'urgence et d'insertion

	2007
places en centres d'hébergement d'urgence (CHU)	10 267
places d'accueil d'urgence sous forme de nuitées d'hôtel	9 802
places d'accueil d'urgence dans les CHRS	4 407
places de stabilisation	7 051
Total des places d'accueil d'urgence	**31 527**
places en CHRS	30 060
places en CADA	20 410
places en CPH pour les demandeurs d'asile	1 083
places en hôtels pour les demandeurs d'asile	*10 740
places en résidences sociales « classiques »	61 791
Total des places d'hébergement d'insertion	**124 084**
places d'hébergement financés par l'aide au logement temporaire (ALT) : logements d'insertion, logements passerelle, etc.	**24 700
places en maisons relais	4 619
FJT	**46 400
places en FTM (non transformées en résidences sociales)	62 500
Total des places d'hébergement et de logement temporaire	**138 219**
Total général	**293 830**

NB. Ne figure pas dans le tableau le dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (8 219 places financées au niveau déconcentré pour 2007 et 1 500 places d'accueil temporaire au niveau central). Ne sont pas non plus pris en compte les logements et les places qui bénéficient d'un financement AML (Aide à la médiation locative). Ce financement qui a été supprimé en 2004 est très inégalement repris par les départements. Fin 2005, il y avait 22 000 logements (logements mobilisés dans le cadre d'un mandat de gestion, logements en sous-location, baux glissants...) qui bénéficiaient de ce financement, certains pour une occupation temporaire, d'autres dans le cadre du statut locatif de droit commun de la loi du 6 juillet 1989.
* Données 2005 de la Cour des comptes.
** Les chiffres présentés constituent une estimation basse du nombre de places puisqu'ils renvoient à la fois à des places et des logements pour l'ALT et uniquement à des logements pour les FJT (un logement pouvant comprendre plusieurs places).

Cette estimation tient compte de nouvelles catégories de structures, telles que **l'hébergement de stabilisation**, créé en 2006. Dans ce type d'établissement, les sans-domicile peuvent séjourner plusieurs semaines voire plusieurs mois, et bénéficier d'un accompagnement social approprié. Le Gouvernement s'est engagé à porter la capacité d'accueil de ces structures de 1 100 places disponibles fin 2006 à 10 500 fin 2007, par la transformation de 80 % des places d'héberge-

ment d'urgence en places d'accueil durable[9]. Au 31 décembre 2007, seulement 7 051 places de stabilisation (dont 2 753 places sous statut CHRS) étaient recensées par la DGAS. En prenant en compte les différentes catégories de places gérées par les CHRS (4 407 places d'urgence, 2 753 places de stabilisation et les 30 060 places d'insertion) on retrouve sensiblement le même nombre de places (37 220), que dans l'estimation du ministère du Logement (38 000 places recensées dans le tableau 1).

Figurent dans ce décompte les **résidences sociales** qui constituent une autre modalité de logement temporaire destinée à des personnes en difficulté sociale et/ou économique, pour un accueil variant de 1 mois à 2 ans. Au 1er janvier 2007[10], on recensait 61 791 logements répartis dans 904 établissements. Parmi eux, 31 079 logements sont issus de la transformation de Foyers de travailleurs migrants en résidences sociales (240 établissements), 15 628 de la transformation de Foyers de jeunes travailleurs (231 établissements) et 14 276 logements constituent une offre nouvelle (409 établissements).

Formes spécifiques de résidence sociale, les **maisons-relais** offrent un accueil en logement pérenne sans limitation de durée, à des personnes disposant de faibles ressources dans une situation d'isolement ou d'exclusion lourde. Le Plan d'action renforcé en faveur des personnes sans abri (Parsa) arrêté le 8 janvier 2007 a prévu de financer 9 000 places supplémentaires en maison-relais, soit un objectif de 12 000 places à atteindre d'ici fin 2012. Fin 2007, on recensait 4 619 places réparties dans 264 maisons-relais, soit 1 451 places de plus qu'en 2006. 2 584 places supplémentaires sont financées pour 2008, et 7 000 sont programmées pour la période 2009-2012. Comptabilisées habituellement parmi les structures d'hébergement, les maisons-relais constituent pour la Fondation Abbé Pierre, un habitat durable.

Par ailleurs, ce décompte ne prend pas non en compte l'hébergement financé par les Conseils généraux dans les établissements mère-enfants ni certaines formules récentes comme **les résidences hôtelières à vocation sociale** (RHVS). Dans le cadre de la loi Enl, le Gouvernement a décidé de créer 5 000 places en RHVS, afin d'offrir à un public à faibles revenus mais ne présentant pas de difficultés particulières d'insertion, une

[9] Comme dans le même temps, les conditions d'accueil d'urgence ont été modifiées (extension des horaires d'ouverture, principe de non remise à la rue, accompagnement dans un parcours d'insertion…), la frontière entre ces deux types d'accueil (urgence et stabilisation) risque d'être ténue, comme elle pourrait bien le devenir avec les CHRS puisque les structures d'hébergement de stabilisation ont vocation à développer un accompagnement social spécifique auprès de personnes accueillies plusieurs mois et devront même adopter à terme le statut de CHRS.

[10] Source : enquête DHUP.

alternative au recours à des hôtels meublés onéreux et de qualité médiocre. Disposant du statut d'hôtel meublé agréé par le préfet, ces petits logements autonomes sont censés venir diversifier la palette des solutions, sachant que 30 % des places doivent être réservées à des personnes défavorisées[11] et qu'ils peuvent être loués à la journée, à la semaine ou au mois. Au 31 décembre 2007, 63 places étaient en service, 3 projets avaient été lancés (représentant 280 logements) et 5 ou 6 projets étaient en cours de montage (représentant entre 300 et 400 logements).

Malgré l'effort de recensement réalisé par les services de l'administration centrale, les frontières restent imprécises entre les formes d'hébergement dédiées aux personnes en situation de précarité et les dispositifs d'habitat temporaire, d'autant que leurs contours et fonctions ont connu récemment de profondes modifications. Trop de flou dans les définitions, trop d'imprécisions dans les décomptes rendent particulièrement difficile une évaluation précise de l'offre disponible et du rôle social que joue chaque formule d'habitat temporaire. Ces imprécisions sont autant d'obstacles à la définition et la conduite d'une politique cohérente. Au total, malgré les nombreuses imprécisions constatées, on peut considérer que **ce sont plus de 250 000 places qui sont disponibles dans les dispositifs collectifs d'hébergement et d'habitat temporaire**. À noter tout de même que, compte tenu de la mobilité, ils accueillent vraisemblablement beaucoup plus de personnes au cours de l'année. Même si toutes les personnes hébergées n'ont pas vocation à accéder immédiatement à un logement social, la croissance du secteur de l'hébergement contribue à augmenter la demande de logement social et la pression qui s'exerce sur les organismes Hlm.

Au minimum 150 000 personnes hébergées chez des tiers dans des conditions très difficiles

Il s'agit là d'un phénomène qui semble prendre de l'importance dans la période actuelle et qui sert en quelque sorte d'amortisseur à une crise qui se caractérise d'abord par l'insuffisance de l'offre de logements accessibles. Mais comme nous l'avons évoqué dans un précédent rapport[12], cela se fait le plus souvent dans des conditions très difficiles tant pour les hébergés que pour ceux qui les accueillent.

[11] Conformément à la loi EnI, le décret du 15 mai 2007 relatif aux RHVS a précisé les modalités d'agrément et de contrôle des opérations, les normes techniques applicables à ces résidences ainsi que les conditions tarifaires applicables aux logements réservés au profit de publics désignés par le préfet. Il a été complété par l'arrêté du 11 juillet 2007 relatif aux pièces constitutives des dossiers de demande d'agrément des RHVS.

[12] Chapitre 1 du rapport 2005 sur l'état du mal-logement en France : « L'hébergement... cache-misère de la crise du logement ? »

L'évaluation du nombre de personnes hébergées dans de mauvaises conditions est complexe, car il est délicat de connaître un phénomène mouvant qui fait appel aux solidarités de proximité. Il se révèle notamment dans le cadre des opérations de rénovation urbaine, quand la démolition fait surgir des besoins de relogement des locataires mais aussi de ceux qu'ils hébergent, ou dans les permanences des élus souvent confrontés à des demandes de logement formulées par des personnes hébergées. Il se révèle également à travers la mise en œuvre du Droit au logement opposable puisqu'à fin octobre 2008, 16 % des ménages ayant déposé un recours étaient dépourvus de logement et hébergés chez des tiers.

Au final, à partir des travaux de l'Insee et de nos estimations, sur le million d'hébergés aujourd'hui en France identifié lors du recensement général de la population, on peut évaluer à 150 000 au moins, le nombre de personnes hébergées dont les conditions de vie sont inacceptables.

Environ 100 000 personnes résident de façon permanente dans des campings

Les professionnels du secteur parlent d'une « déferlante » quand ils évoquent l'explosion de la clientèle permanente des campings qui y réside à l'année, parfois pour de longues périodes. À partir des données du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne, une étude du Cnrs[13] estime à 100 000 personnes en 2005 la population vivant toute l'année en camping ou mobil-home (hors mariniers et gens du voyage)[14].

Les formes d'habitat atypiques et les situations précaires

Les formes d'habitat atypiques regroupent les chambres d'hôtels occupées de façon permanente, les meublés et garnis, les chambres indépendantes, les habitations de fortune et les constructions provisoires. Leur nombre a connu une diminution rapide au cours des années 1990 puisqu'il est passé de 379 000 à 271 000 (- 39 %) entre le recensement de 1990 et celui de 1999.

De son côté, l'Enquête logement 2006 indique que 433 074 ménages (soit 640 347 personnes) seraient locataires ou sous-locataires de meublés, ce qui correspond à une forte augmentation de 22 % par rapport à 2002, et qui représente un nouveau clignotant sur la situation de pénurie de l'offre de logement.

[13] Etude réalisée en 2005 par France Poulain, chercheuse au CNRS.
[14] Chapitre 1 du Rapport 2007 sur l'état du mal-logement en France : « Le non-logement, forme ultime du mal-logement ».

Les difficultés d'accès

En 2007, un tiers seulement des 1 200 000 demandeurs de logement social (hors demandes de mutation) ont pu être logés par les organismes Hlm. Cet écart entre la demande et le volume des offres témoigne à lui seul de l'ampleur de la crise du logement. De nombreux ménages n'ont désormais que la solution du logement social pour être logés dans des conditions satisfaisantes. La place prise par les aides à l'accès témoigne aussi de la crise. En 2006, 137 000 ménages ont perçu une aide des FSL pour accéder à un logement et plus de 490 000 ont bénéficié de l'appui du Loca-Pass en 2007.

Seuls 427 000 des 1 239 000 nouveaux demandeurs de logement social ont pu accéder au parc Hlm en 2007

La mise en place du numéro unique départemental d'enregistrement de la demande de logement social permet, malgré ses limites, d'appréhender l'évolution de la demande. **En 2007, 1 798 788 demandes[15] étaient enregistrées** (soit 11 250 de plus qu'en 2006)[16]. Parmi ces demandes, 559 403 émanaient de ménages déjà logés dans le parc Hlm, qui ont fait une demande de mutation pour changer de logement. Il y avait donc 1 239 385 demandes déposées par des ménages non logés dans le parc social. Au cours des dernières années, la baisse de la mobilité dans le parc Hlm a entraîné une importante diminution de l'offre disponible : 427 000 logements sociaux ont été offerts à la location en 2007 contre près de 500 000 en 1999 (Cf. tableau 25). Le taux de mobilité résidentielle reste quant à lui sous la barre des 10 % (9,9 % en 2007) et ne permet pas de libérer suffisamment de places pour de nouveaux entrants.

137 000 ménages aidés par les FSL pour accéder à un logement

Alors que jusqu'en 2002, plus de 150 000 ménages étaient financièrement aidés par les Fonds de solidarité logement (FSL) pour accéder à un logement, ces chiffres sont désormais orientés à la baisse et atteignent même en 2006 leur niveau le plus bas, passant sous la barre des 140 000. Le nombre de bénéficiaires des aides à l'accès est ainsi passé de 164 000 en 2002 à 137 000 en 2006, soit une diminution de 16,3 %. Si la baisse peut s'expliquer en partie par la montée en puissance du

[15] Les statistiques disponibles cumulent les 91 départements utilisant l'application informatique nationale du Numéro Unique (Source : DGUHC).
[16] Au 31 décembre 2007, 48 % des demandeurs sont âgés de moins de 35 ans ; 34 % sont des personnes seules et 4 % ont déposé des demandes pour des familles de 6 personnes ou plus.

dispositif Locapass (Cf. tableau 5), elle tient aussi à la baisse de la mobilité résidentielle qui réduit le nombre d'entrées de nouveaux ménages dans le parc locatif (notamment dans le parc Hlm). Le rapport entre le nombre d'aides attribuées et le nombre de demandes déposées fait apparaître un taux moyen d'attribution de 65 % (variant selon les départements de 34 % à 96 %) ; ce taux est en diminution de 11 points par rapport à 2000, ce qui peut être le signe d'un certain accroissement des tensions dans le domaine du logement, mais aussi d'un changement de politique des responsables des fonds (sur 77 départements où cette donnée est disponible, deux tiers déclarent une baisse de leur taux d'attribution entre 2000 et 2006).

Les chiffres fournis par les FSL doivent néanmoins être interprétés avec prudence[17], car les départements ont rencontré des difficultés dans la remontée et le traitement des données des FSL à partir de 2005. En effet, la décentralisation des FSL a nécessité un temps d'adaptation pour les Départements, dans un contexte peu favorable (parution tardive de l'arrêté sur les statistiques, manque d'opérationnalité immédiate des systèmes informatiques...). La remontée des données 2005 s'est achevée tardivement, s'étalant sur près de deux ans ; la qualité des statistiques étant par ailleurs très variable, elles ont dû faire l'objet de corrections. Pour 2006, tous les Départements ont renvoyé leurs statistiques, avec certains retards et des données plus ou moins complètes. Les données 2007 ne sont, quant à elles, pas encore disponibles, seuls quelques départements ayant répondu à ce jour. On mesure ainsi la dégradation de la statistique publique que nous évoquions en introduction de ce chapitre.

[17] Les chiffres de 1999 et 2000 concernent 98 départements, ceux de 2001 portent sur 86 départements, ceux de 2004 portent sur 82 départements, ceux de 2005 sur 99 et ceux de 2006 sur 96 départements.

Tableau 3 - Évolution du nombre de ménages aidés par les FSL

Nombre de ménages	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
aidés à l'accès*(a)	151 391	163 835	162 683	154 969	164 000	141 586	140 732	141 750	137 298
aidés pour le maintien*(b)	61 159	64 717	75 994	72 845	75 000	60 580	61 837	64 584	69 534
aidés dans le cadre du traitement de copropriétés dégradées** (c)	-	-	117	134	300	118	55	100	215
Total des ménages bénéficiaires d'une aide financière traditionnelle (a)+(b)+(c)	**212 550**	**228 552**	**238 794**	**227 948**	**239 300**	**202 284**	**202 624**	**206 434**	**207 047**
accompagnement social lié au logement (d)	52 174	66 724	65 134	83 974	69 000	-	82 300	57 580***	52 450***
dont ménages percevant une aide financière (e)	*31 820*	*38 736*	*30 601*	*16 723*	*30 000*		*18 970*	*9 860****	*13 270****
Total des ménages aidés par les FSL (a)+(b)+(c)+(d)-(e)	**232 904**	**256 540**	**273 327**	**295 199**	**278 300**	**-**	**265 954**	**254 154**	**246 227**

* Calcul DREES à partir de 2003.
** Depuis 2003, ce sont les occupants de copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou d'une OPAH qui sont suivis par les FSL, et non plus les accédants en difficulté.
*** En matière d'ASLL, les données fournies ne reflètent pas toute l'activité des FSL : seulement 89 Départements ont renseigné cette variable en 2005 et 91 en 2006 ; concernant les ménages cumulant ASLL et aide financière, seulement 46 Départements ont répondu en 2005, et 55 en 2006.
Source : DGUHC.

Au total, 246 000 ménages ont été aidés par les FSL en 2006, que ce soit par une aide financière traditionnelle (aide à l'accès, au maintien et dans le cadre des copropriétés dégradées) ou par une mesure d'accompagnement social lié au logement : ce chiffre est orienté à la baisse depuis plusieurs années (- 7,4 % par rapport à 2004). Cependant, en intégrant les nouvelles aides gérées par les FSL (aides aux impayés d'énergie, d'eau, de téléphone), ce sont au total 526 070 ménages qui ont été aidés financièrement en 2006.

Près de 726 900 aides distribuées par le Loca-Pass en 2007

Le Loca-Pass est composé de deux aides : l'avance Loca-Pass qui permet de financer les dépôts de garantie, et la garantie Loca-Pass qui permet de garantir les loyers et les charges. Ces deux aides peuvent être cumulées (c'est le cas pour 46 % des ménages aidés en 2007). Le Loca-Pass a connu dès sa création un réel succès : il poursuit sa progression et distribue aujourd'hui près de 726 900 aides à 493 100 ménages[18]. En

[18] Le nombre de ménages aidés est inférieur au nombre d'aides distribuées par le Loca-Pass car une partie significative des ménages (46 % d'entre eux en 2007) sollicite une aide pour le dépôt de garantie et une autre pour la garantie de loyer.

2007, la part des ménages aidés enregistre une hausse de 15 % par rapport à l'année précédente et a doublé par rapport à 2001.

Tableau 4 - Les aides Loca-Pass

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Montant (en M euros)	142	251	319	307	348	404	470
Nombre	363 056	485 148	521 666	476 815	542 686	629 044	726 881

Source : ANPEEC.

Notons que le Loca-Pass (caution et garantie) s'avère être une aide extrêmement précieuse pour faciliter l'accès des jeunes à un logement puisque les personnes de moins de 30 ans représentent environ la moitié des bénéficiaires (52 % des bénéficiaires de l'avance Loca-Pass et 50 % de la garantie Loca-pass). Par ailleurs, alors que 61 % des aides distribuées en 1999 concernaient des locataires du parc social, ce sont aujourd'hui les ménages du parc locatif privé qui sollicitent majoritairement ce dispositif (71 % des bénéficiaires en 2007).

Le manque de confort et l'insalubrité

Les premiers résultats de l'Enquête nationale logement (Enl) 2006 qui viennent de paraître, révèlent qu'un nombre toujours trop important de personnes sont mal logées au regard des conditions de confort et de surpeuplement. L'amélioration du confort sanitaire ne doit pas masquer la permanence d'un « habitat indigne » qui expose ses habitants à des risques sanitaires graves. Selon les estimations ministérielles, environ 600 000 logements seraient concernés, dans lesquels vivent un peu plus d'un million de personnes. Compte tenu de cette réalité, on ne peut que s'étonner du niveau très bas des opérations d'amélioration de l'habitat.

L'amélioration inégale du confort et du surpeuplement

Alors que le logement représente pour les Français le premier élément du confort de vie[19], de nombreux ménages connaissent aujourd'hui encore des conditions d'habitat inconfortables, dont les formes sont

[19] D'après un sondage TNS-Sofres réalisé en juin 2008, le logement constitue pour 33 % des Français le premier élément du confort de vie, devant l'argent, la santé, les loisirs et le temps libre.

variables (inconfort acoustique, thermique, mauvaise qualité des équipements de plomberie et d'électricité, difficultés dans la maîtrise des charges…). D'après l'Insee, plus de 300 000 ménages jugeraient leurs conditions de logement très insatisfaisantes en 2008[20].

En ce qui concerne le confort sanitaire des logements, la situation semble s'être s'améliorée en 2006 : alors que 15 % du parc ne disposait pas en 1984 de l'un des trois éléments essentiels que sont l'eau courante, une installation sanitaire (baignoire ou douche) ou des WC intérieurs, ils étaient 2,5 % en 2002 et représentent aujourd'hui 1,3 % des logements. Cela représente néanmoins 354 000 logements sans confort sanitaire en 2006, parmi lesquels 270 000 sont sans WC intérieurs et 210 000 sans installation sanitaire, auxquels on peut ajouter un petit nombre de logements ne disposant pas de l'eau courante. Dans près de neuf cas sur dix, il s'agit d'habitations anciennes, construites avant 1948. Les ménages sont dans la moitié des cas, des personnes seules, retraitées, vivant dans une maison pour la plupart en zone rurale, en majorité propriétaires. Les autres sont des ménages disposant de revenus modestes, propriétaires, occupants de logements meublés ou sous-locataires.

Tableau 5 - Evolution du confort sanitaire des logements
(en milliers de logements)

Effectifs en milliers de logements	1984	1988	1992	1996	2002	2006
Logements sans confort sanitaire (1)	3 050	2 039	1 369	934	612	354
Logements avec eau, WC et installations sanitaires, sans chauffage central	3 089	3 267	3 092	3 576	1 698	1 438
Logements avec « tout confort » (2)	14 226	15 950	17 670	18 776	22 215	24 571
Ensemble des résidences principales	20 364	21 256	22 131	23 286	24 525	26 363

(1) sont qualifiés de logements « sans confort sanitaire », les logements n'ayant pas à la fois eau courante, WC intérieurs, et installations sanitaires.
(2) sont qualifiés de logements « tout confort », les logements avec les trois éléments de confort sanitaire et le chauffage central.
Source : Insee - Enquêtes Logement.

[20] Insee, *Portrait social 2008*, « Les logements sont plus confortables qu'il y a vingt ans et pèsent davantage sur le revenu des ménages ».

Au-delà de l'inconfort, l'enquête Logement de 2006 propose d'évaluer la mauvaise qualité des logements à travers d'autres critères, notamment l'absence d'installation pour faire la cuisine, l'électricité déficiente (ni installation encastrée, ni fils protégés par des baguettes, ni prise de terre) et le mauvais état du revêtement et de l'aspect extérieur de la façade principale : ces critères conduisent à évaluer l'inconfort et la mauvaise qualité du logement à 711 000 logements en 2006, dans lesquels vivent plus de 1,3 millions d'habitants.

En ce qui concerne le surpeuplement, la situation semble s'être globalement améliorée puisque l'on recense 183 000 logements en « surpeuplement accentué » en 2006, contre 218 000 en 2002. Ce sont cependant près de 800 000 personnes qui sont concernées par ce problème. Si l'on se réfère à tous ceux qui habitent dans des logements « surpeuplés au sens large », ce sont au total 4,5 millions de personnes qui sont concernées (Enl 2002).

Tableau 6 - Surpeuplement des logements

	En nombre de logements (en milliers)				En nombre de personnes (en milliers)			
	1992	1996	2002	2006	1992	1996	2002	2006
Total résidences principales	22 131	23 286	24 525	26 283	56 103	57 785	58 592	59 620
Logements en surpeuplement accentué (1)	290	210	218	183	1 411	1 027	1 037	797
Logements surpeuplés au sens large (2)	1 386	1 295	1 226	NC	5 120	4 779	4 544	NC

Source : DGUHC à partir du traitement Enl Insee.
(1) Le surpeuplement accentué fait référence à la norme Insee basée sur la comparaison du nombre effectif de pièces composant le logement et d'un nombre normatif de pièces dites «nécessaires» au ménage calculé en fonction de sa taille, de l'âge et de la situation familiale de ses membres (schématiquement, on compte une pièce de séjour pour le ménage, une pièce pour chaque personne de référence d'une famille, une pièce pour les personnes hors famille non célibataires et les célibataires de 19 ans et plus, et, pour les célibataires de moins de 19 ans, une pièce pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou s'ils ont moins de 7 ans, sinon une pièce par enfant). Le logement est considéré en «surpeuplement accentué» si le nombre de pièces nécessaires au ménage ainsi déterminé est supérieur de plus d'une unité à celui constaté.
(2) Le surpeuplement au sens large retient la norme fondée sur le nombre de pièces pour les deux pièces et plus et fait intervenir la surface pour les logements d'une pièce : est considéré comme surpeuplé au sens large un logement dont la surface habitable est inférieure à 18 m^2 par personne de référence plus 12 m^2 par autre personne de 14 ans ou + 9 m^2 par enfant de moins de 14 ans.

Si nous ne disposons pas encore des données traitées par la DGUHC à partir de l'Enquête logement, l'Insee évoque, sur une autre base[21], que 2,4 millions de ménages vivent en 2006 en situation de surpeuplement. Il s'agit le plus souvent de ménages jeunes (21 % des ménages dont la personne de référence a moins de 30 ans) et de ménages logés dans l'habitat collectif (16 % des ménages).

Au total, la DGUHC estime à 872 000 le nombre de logements inconfortables, de mauvaise qualité et/ou surpeuplés en 2006, ce qui concernerait plus de deux millions de personnes (3,4 % de la population).

Précisons également que l'Insee estime que 520 000 à 530 000 ménages pourraient répondre aux critères de la loi Dalo en France métropolitaine, soit parce qu'ils habitent un logement insalubre ou menaçant de tomber en ruine, soit parce qu'ils n'ont pas le confort de base, ou encore qu'ils se retrouvent dans un logement surpeuplé, tout en abritant un enfant mineur ou une personne handicapée.

Le ralentissement de l'amélioration de l'habitat

Bien que le niveau d'inconfort et d'insalubrité soit encore important, le nombre de logements améliorés ou réhabilités avec l'aide de l'État est orienté à la baisse depuis de nombreuses années : 209 400 logements ont été réhabilités en 2007, contre 352 000 en 2000, ce qui correspond à une baisse de 41 % en 7 ans. Cette réduction de l'effort d'amélioration est tout aussi significative dans le parc public que dans le parc privé. Alors que près de 230 000 logements avaient été réhabilités en 2000 dans le parc privé, seulement 131 000 l'ont été en 2007, soit une diminution de 43 %. Les logements du parc Hlm connaissent la même évolution puisque 78 000 réhabilitations ont été financées en 2007, contre plus de 120 000 en 2000. Ces évolutions sont inquiétantes car elles ne permettent ni de maintenir un niveau de confort satisfaisant du parc immobilier, ni évidemment de répondre aux exigences du Grenelle de l'environnement.

[21] Au sens de l'Insee, le caractère surpeuplé d'un logement est déterminé en fonction de critères dépendant du nombre de pièces et de la surface, celle-ci constituant un critère supplémentaire par rapport à l'indicateur habituellement publié par l'Insee.

Tableau 7 - Nombre de logements réhabilités aidés par l'État

	Parc public	*dont PALULOS*	*dont PNRU*	Parc privé	*dont propriétaires occupants*	*dont propriétaires bailleurs*	Total
1998	**168 200**	*168 200*	-	**180 600**	*69 400*	*111 200*	**348 800**
1999	**160 000**	*160 000*	-	**195 800**	*77 400*	*118 400*	**355 800**
2000	**123 248**	*123 248*	-	**229 000**	*92 400*	*136 600*	**352 248**
2001	**88 102**	*88 102*	-	**199 900**	*72 000*	*127 900*	**288 002**
2002	**75 737**	*75 737*	-	**178 385**	*63 380*	*115 005*	**254 122**
2003	**80 398**	*80 398*	-	**158 069**	*70 778*	*87 291*	**238 467**
2004	**58 443**	*34 974*	*23 469*	**143 391**	*58 630*	*84 761*	**201 834**
2005	**91 663**	*57 628*	*34 035*	**132 044**	*54 434*	*77 610*	**223 707**
2006	**75 220**	*47 880*	*27 340*	**133 281**	*53 668*	*79 613*	**208 501**
2007	**78 063**	*47 808*	*30 255*	**131 350**	*57 900*	*73 450*	**209 413**

Source : DGUHC.

Un million de personnes concernées par l'éradication de l'habitat indigne

L'actualité fait régulièrement apparaître des situations d'insalubrité, de saturnisme infantile, d'hôtels meublés en état de dégradation, d'agissements de marchands de sommeil, de reconstitution aux franges de la ville de bidonvilles que l'on croyait disparus, toutes manifestations du « mal-logement » accueillant les plus pauvres, dans des conditions de logement — juridiques et sociales — inacceptables. Le programme d'éradication de l'habitat indigne lancé en septembre 2001 pour faire face à ce problème concerne les logements insalubres, menaçant ruine, exposés au risque du plomb, hôtels meublés dangereux, habitat et installations précaires… **Selon les estimations ministérielles, les risques sanitaires liés à cet habitat concernent environ 600 000 logements dans lesquels vivent un peu plus d'un million de personnes.**

D'une manière générale, le recensement des situations d'habitat indigne demeure étroitement lié aux dispositifs et politiques de traitement mis en œuvre au niveau national ou à une échelle locale. Ainsi, si l'on constate une orientation à la baisse du nombre de logements traités en 2007, cette tendance ne traduit pas tant une amélioration de la situation qu'une moindre mobilisation des politiques publiques sur cette problématique.

Bien que l'habitat indigne soit réparti sur l'ensemble du territoire, la politique d'éradication le concernant n'a porté au départ que sur onze départements pilotes[22]. Elle se traduit par la mise en place de plans départementaux, qui s'est progressivement généralisée sur l'ensemble du territoire, la lutte contre l'habitat indigne étant devenue une des priorités du Plan de cohésion sociale. D'après une enquête nationale lancée en mars 2005 et renouvelée en avril 2006 puis en août 2007[23], plus de 9 départements sur 10 ont inscrit cette priorité dans le cadre de procédures opérationnelles (volet spécifique des PDLPD et PLH[24]) et de nombreuses procédures incitatives de type OPAH, PIG et MOUS[25] sont en cours ou en projet[26].

Au niveau national, le nombre de logements subventionnés par l'Anah au titre de la lutte contre l'habitat indigne reste très en deçà des objectifs fixés, puisque seulement 7 180 logements étaient en cours de traitement en 2007, pour un objectif de 13 500. Concernant plus spécifiquement la sortie d'insalubrité, l'Anah n'a atteint en 2007 que 78 % de son objectif.

Tableau 8 - Logements subventionnés dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne

	Logements subventionnés (propriétaires bailleurs et propriétaires occupants)		*Dont sortie d'insalubrité*	
	Objectifs	Réalisés (%)	*Objectifs*	*Réalisés (%)*
2005	7 500	6 293 (84 %)	*3 000*	*2 909 (97 %)*
2006	13 000	6 243 (48 %)	*5 500*	*3 486 (63 %)*
2007	13 500	7 180 (53 %)	*6 000*	*4 675 (78 %)*

Source : Anah.
NB : Les 7 180 logements subventionnés dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne sont comptabilisés parmi les 131 350 logements réhabilités par l'Anah (Cf. tableau 7).

[22] Bouches-du-Rhône, Gard, Hérault, Var, Rhône, Nord, Pas-de-Calais, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne et Paris.
[23] Enquête nationale lancée auprès de toutes les DDE, DRE, DDASS et DRASS métropolitaines. 91 départements y ont répondu en 2005, 96 en 2006 et 90 en 2007.
[24] Le décret n°2005-317 du 4 avril 2005 relatif aux programmes locaux de l'habitat (PLH) précise que le traitement de l'habitat indigne doit être intégré dans la nouvelle génération de PLH ainsi que dans les conventions de délégation de compétence en matière d'habitat. Par ailleurs, l'ordonnance n°2005-1566 du 15 décembre 2005 relative à la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux constitue une avancée importante et un outil dont on espère que l'État et les collectivités locales se saisiront pour en faire une priorité de leur action.
[25] 437 procédures incitatives en cours et 95 en projet ; 58 procédures contraignantes en cours et 22 en projet.
[26] À noter que la problématique de l'habitat indigne touche plus durement encore les départements d'Outre-Mer : d'après le Rapport Torre de novembre 2006, 26 % des résidences principales y seraient insalubres contre 8 % en métropole.

À côté de l'insalubrité « remédiable » (traitée à travers des subventions de l'Anah et la mise en œuvre de dispositifs de type OPAH, PIG ou MOUS), un dispositif a été mis en œuvre concernant l'insalubrité « irrémédiable »[27] : ainsi lorsqu'il n'existe aucun moyen technique pour mettre fin à l'insalubrité d'un logement ou lorsque les travaux nécessaires à sa résorption seraient plus coûteux que la reconstruction, le dispositif de résorption de l'habitat insalubre (RHI) est activé. Il consiste à réhabiliter les immeubles interdits à l'habitation grâce à de fortes subventions de l'État, et à les transformer en logements locatifs sociaux.

Tableau 9 - Bilan du dispositif de Résorption de l'habitat insalubre (RHI)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Logements insalubres irrémédiables traités	156	44	443	477	849	520	247
Logements locatifs sociaux produits	16	44	153	191	490	355	210
Taux de reconstitution de l'offre	10,3 %	100 %	34,5 %	40,0 %	57,7 %	68,3 %	85,0 %

Après avoir connu une montée en puissance substantielle jusqu'en 2005, le dispositif RHI semble aujourd'hui à bout de souffle : seulement 247 logements insalubres ont été traités en 2007, contre 520 en 2006 et 849 en 2005. Par ailleurs, malgré un taux de reconstitution de l'offre en progression, le nombre de logements sociaux produits dans le cadre du dispositif est lui aussi orienté à la baisse, et à un niveau toujours inférieur à celui des démolitions.

Si des moyens juridiques et opérationnels ont été mis en œuvre pour le traitement de l'habitat indigne, les acteurs publics souffrent d'un manque de moyens budgétaires et humains, ainsi que d'une faible volonté politique. À noter que dans le cadre du Plan de cohésion sociale et des suites de la mission du député Etienne Pinte, un objectif de traitement de 100 000 logements a été annoncé[28] pour la période 2008-2012 (revalorisation à 15 000 logements par an et moyens financiers renforcés avec une enveloppe exceptionnelle de 30 M€). En 2008, cet effort devait permettre de traiter 2 000 à 3 000 logements supplémentaires.

[27] L'insalubrité « irrémédiable » a été définie par la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.
[28] Le décret du 29 novembre 2007 relatif aux PDLPD fait de la lutte contre l'habitat indigne un des volets obligatoires du Plan d'actions.

Le traitement du saturnisme en perte de vitesse

La perception du saturnisme dépend de l'organisation de l'action en ce domaine. Or celle-ci a été lente à se mettre en place puisqu'elle n'est devenue effective qu'avec la loi de lutte contre les exclusions en 1998. La lutte contre le saturnisme repose aujourd'hui sur deux types de mesures :
- des **mesures d'urgence** prises lorsqu'un cas de saturnisme infantile est signalé au préfet ou qu'un immeuble d'habitation présentant un risque d'accessibilité au plomb pour ses occupants est porté à sa connaissance. Le préfet peut alors faire réaliser un diagnostic pour évaluer les risques précis pour ses occupants, en particulier mineurs ; si ce diagnostic est positif, il peut imposer au propriétaire la réalisation de travaux palliatifs visant à éliminer ce risque, ou en cas de carence, s'y substituer (précisons qu'il s'agit de supprimer l'accessibilité au plomb et non de supprimer définitivement les peintures au plomb) ;
- des **mesures préventives** reposant sur l'obligation d'effectuer un constat de risque d'exposition au plomb (CREP) en cas de vente de logements anciens. Se substituant aux ERAP (Etats de risques d'accessibilité au plomb), les CREP ont été généralisés à tout le territoire français[29] et s'appliquent aussi depuis août 2008 à tout nouveau contrat de location de logement ainsi qu'aux parties communes des immeubles construits avant 1949. Par ailleurs les CREP sont élargis au repérage d'éventuels facteurs de dégradation du bâti.

En 2007, 316 nouveaux cas de saturnisme infantile ont été signalés aux DDASS, soit une diminution de 16 % par rapport à 2006[30]. Les mesures de prévention sont elles aussi orientées à la baisse (13 400 CREP en 2007 contre 37 300 ERAP en 2006).

[29] Instauré par la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, le CREP s'est substitué en 2007 aux ERAP dont la réalisation n'était obligatoire que sur les zones à risque d'exposition au plomb couvertes par un arrêté préfectoral.
[30] Un des facteurs explicatifs de cette baisse semble notamment lié au fait que seuls les CREP établissant une dégradation du bâti font aujourd'hui l'objet d'une transmission obligatoire (contrairement aux ERAP qui devaient tous être communiqués aux préfets).

Tableau 10 - Signalements et traitement du saturnisme

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Mesures préventives ERAP, puis CREP à partir de 2007	58 744	74 115	86 856*	NR	37 278	13 440
Signalements - Cas de saturnisme chez enfants mineurs (1)	492	459	495	NR	375	316
- Logements présentant des risques	1 366	1 134	1 284	NR	-	1 212
Diagnostics réalisés dans les logements (2)	3 172	3639	4 296	NR	3 512	3 091
Travaux	2 207	2 145	1 930	NR	1 660	1 459
- dans des logements	2 051	1 784	1 617		1 440	1 266
dont par propriétaires	*1 920*	*1 534*	*1 367*		*1 224*	*1 076*
dont travaux d'office	*131*	*250*	*250*		*216*	*190*
- sur parties communes	156	361	313		220	193
Nombre de contrôle de conformité après travaux	803	1 040	1 513	NR	1 261	1 607

* Ce chiffre est établi sur un plus grand nombre de départements que les 78 définis avec zones à risques.
(1) En 2007, 60 % des cas déclarés concernent la région Ile-de-France principalement en Seine-Saint-Denis, à Paris et dans les Hauts-de-Seine. De nombreux cas ont également été signalés dans les départements des Bouches-du-Rhône, du Nord et du Rhône.
(2) Environ un diagnostic sur deux était positif en 2002, et un peu plus de deux sur trois en 2007 (2 132).

Concernant l'action de l'Anah, on constate un même ralentissement sur le front de la lutte contre le saturnisme puisque le nombre de logements traités atteint en 2007 son niveau le plus bas de ces trois dernières années (2 505 logements traités, soit 33 % de l'objectif fixé).

Tableau 11 - Logements traités dans le cadre de la réduction du saturnisme

	Logements subventionnés (propriétaires bailleurs et propriétaires occupants)		*Dont réduction du risque de saturnisme*	
	Objectifs	Réalisés (%)	*Objectifs*	*Réalisés (%)*
2005	7 500	6 293 (84 %)	*4 500*	*3 384 (75 %)*
2006	13 000	6 243 (48 %)	*7 500*	*2 757 (37 %)*
2007	13 500	7 180 (53 %)	*7 500*	*2 505 (33 %)*

Source : Anah.

350 000 ménages fragilisés dans des copropriétés dégradées

Bien qu'ils soient propriétaires de leur logement, de nombreux ménages sont aujourd'hui fragilisés, notamment dans des immeubles collectifs en copropriété. En effet, alors que 74 % des logements collectifs privés sont en copropriété, de nombreux ensembles pour certains récents rencontrent de graves difficultés sur le plan technique (obsolescence du bâti, dégradations, malfaçons), sur le plan financier (endettement élevé de la copropriété, impayés de charges) ou sur le plan social (paupérisation des occupants). Ces copropriétés nécessitent des travaux importants de réhabilitation, plus particulièrement sur les parties communes.

S'il n'existe à ce jour aucune source permettant de recenser le nombre de copropriétés dégradées, l'Enquête logement 2002 estimait à 300 000 le nombre de logements concernés. Un chiffre sous-estimé d'après les acteurs publics et privés concernés par le phénomène qui l'évaluent à plus de 350 000.

D'après une enquête réalisée par la DGUHC auprès des DDE métropolitaines en juillet 2005, 70 556 logements sont en cours de traitement ou sur le point de l'être. Quant aux copropriétés dégradées faisant l'objet d'une intervention de l'Anah, elles sont en légère hausse (22 660 logements traités en 2007 contre 19 300 en 2006) ; en 2007, 49 OPAH étaient en cours, ainsi que 73 Plans de sauvegarde pour les copropriétés présentant des difficultés particulièrement aiguës et complexes. Notons toutefois que les objectifs fixés, bien qu'ils aient été revus à la baisse en 2007, n'ont pas pu être atteints en ce qui concerne les logements traités par un plan de sauvegarde.

Tableau 12 - Traitement des copropriétés en difficulté

	2007		2006	
	Objectifs	Réalisé (%)	Objectifs	Réalisés (%)
Logements traités	22 100	22 660 (102 %)	25 700	19 300 (75 %)
Dont OPAH copropriétés	*8 100*	*10 630 (131 %)*	*10 700*	*8 980 (84 %)*
Dont plans de sauvegarde	*14 000*	*12 030 (86 %)*	*15 000*	*10 320 (69 %)*

Source : Anah.
NB : Les 22 660 logements traités dans le cadre de copropriétés dégradées sont comptabilisés parmi les 131 350 logements réhabilités par l'Anah (Cf. tableau 7).

Les difficultés de maintien dans le logement

Accéder à un logement ne met pas à l'abri des problèmes. On le mesure clairement avec les difficultés qu'éprouvent de nombreux ménages logés pour faire face à leurs dépenses de logement. Malgré le défaut d'information constaté depuis 2005, on peut estimer que les Fonds de solidarité logement aident selon les années de 60 000 à 80 000 ménages à se maintenir dans leur logement, et même beaucoup plus en intégrant les ménages aidés pour faire face à leurs dépenses d'énergie (plus d'un dossier sur deux concerne ce type d'aide, soit 380 000 ménages en 2006). En 2007, le Loca-Pass a mis en jeu sa garantie pour 54 000 ménages qui se sont trouvés en difficulté pour faire face au paiement de leur loyer. Le contentieux locatif lié aux impayés et les procédures d'expulsion connaissent une hausse spectaculaire et inquiétante depuis 2000 (après trois années de ralentissement entre 1997 et 1999). Plus de 100 000 ménages voient leur bail résilié chaque année, et les interventions effectives de la force publique qui connaissent une hausse inquiétante depuis 2005 ont mis, cette année encore, plus de 10 000 ménages à la rue.

Environ 500 000 ménages locataires en impayés de loyer et 70 000 propriétaires en rupture de remboursement de prêt

L'Enquête logement de l'Insee constitue actuellement la seule source permettant de connaître le nombre de locataires en impayés de loyer. Alors qu'il avait sensiblement diminué entre 1996 et 2002, les premiers résultats de l'Enl 2006 mettent en lumière une augmentation importante du nombre de ménages concernés dans le secteur locatif (près de 500 000 impayés sur 1,8 million de locataires ayant rencontré des difficultés). Si, compte tenu de la modification du protocole de questionnement en 2006, la comparaison avec les résultats de l'enquête de 2002 semble difficile, ces données sont dans tous les cas particulièrement inquiétantes puisqu'elles traduisent des difficultés de plus en plus fortes pour les ménages concernant leurs dépenses liées au logement. Les deux tiers des impayés concernent des ménages modestes ou très modestes, qui ne parviennent plus à faire face à la flambée du prix des loyers et des charges, même lorsqu'ils bénéficient d'aides au logement (ce qui est le cas pour environ les 2/3 d'entre eux).

Tableau 13 - Nombre de ménages en impayés de loyer dans le secteur locatif

	1996	2002	Variation 1996-2002	2006*
Secteur locatif social	218 000	187 000	- 14 %	294 666
% par rapport au parc locatif social	5,3 %	4,4 %		6,4 %
dont bénéficiaires AL	*154 000*	*137 000*	*- 11 %*	201 706
% par rapport aux ménages en impayés	71 %	73 %		68 %
Secteur locatif privé	107 000	102 000	- 5 %	200 158
% par rapport au parc locatif privé	2,1 %	1,8 %		4,3 %
dont bénéficiaires AL	*55 000*	*57 000*	*+ 4 %*	132 237
% par rapport aux ménages en impayés	51 %	56 %		66 %

Source : enquêtes logement Insee.
* L'Enquête logement 2006 intègre les DOM et s'appuie sur un nouveau questionnaire rendant difficiles les comparaisons.

Parmi les ménages ayant connu des accidents de paiement en 2006 figure également un nombre élevé de ménages propriétaires ou accédants : dans les deux ans précédant l'enquête, 565 000 ménages propriétaires ou accédants ont eu des difficultés à payer leurs charges ou leurs remboursements d'emprunts immobiliers et 70 000 d'entre eux ont été en situation d'impayé[31].

Au total, si on ne considère que les ménages en situation d'impayés, ce sont environ 565 000 ménages qui sont concernés en 2006, qu'ils soient locataires (494 824 ménages) ou propriétaires (70 000 ménages)[32].

Des aides au maintien distribuées par les FSL toujours orientées à la hausse en 2006

Après une diminution entre 2000 et 2002 des ménages bénéficiaires d'une aide au maintien locatif (de 76 000 à un peu moins de 61 000), leur nombre croît très régulièrement depuis, pour atteindre les 69 500 en 2006.

Depuis l'élargissement des compétences des FSL aux impayés d'énergie, d'eau et de téléphone, le nombre de ménages bénéficiaires de ces nouvelles aides est nettement orienté à la hausse, passant de 322 000 ménages en 2005 à 382 000 en 2006. S'il apparaît difficile de distinguer

[31] « Les logements sont plus confortables qu'il y a vingt ans et pèsent davantage sur le revenu des ménages », in Insee, *Portrait social* 2008.
[32] Le nombre de dossiers de surendettement déposés auprès de la Banque de France au cours du mois de septembre 2008 confirme cette hausse (14 159 dossiers, soit + 12 % par rapport à septembre 2007).

ce qui relève d'une montée en charge de ces aides, de la création d'un volet « fluides » dans les FSL ou encore de l'intégration aux FSL des fonds préexistants, divers acteurs du FSL s'accordent toutefois à dire que, même s'ils s'attendaient à une sollicitation importante, ils ont été surpris par l'ampleur de la demande sur ce nouveau volet. En 2006, plus de 60 % des ménages aidés financièrement par les FSL l'ont été au titre des aides aux impayés d'énergie, d'eau et/ou de téléphone.

Conformément à la réglementation, les propriétaires en difficulté peuvent également être aidés par les FSL : le nombre de copropriétaires occupants aidés financièrement croît également en 2006 (215 ménages contre 100 en 2005), même s'il reste encore marginal et ne concerne qu'une quinzaine de FSL.

Au total, en prenant en compte les aides aux impayés locatifs, les aides aux copropriétaires en difficulté ainsi que les aides aux impayés de fluides, la DGUHC[33] indique que **73,9 % des ménages aidés l'ont été au titre d'un ou de plusieurs impayés en 2006, soit environ 388 870 ménages** (contre 333 450 en 2005).

Tableau 14 - Evolution des aides au maintien distribuées par les FSL
(voir aussi tableau 3)

Nombre de ménages[34]	1998	1999	2000	2001	2002	2004	2005	2006
aidés au maintien locatif*	61 159	64 717	75 994	72 845	60 580	61 837	64 584	69 534
copropriétaires en difficulté (1)			117	134	118	55	100	215
aidés financièrement au titre des impayés de fluides, dont : *Impayés d'énergie* *Impayés d'eau* *Impayés de téléphone*	-	-	-	-	-	-	322 037 *266 744* *50 476* *4 817*	382 200 *318 353* *59 945* *3 902*

(1) Depuis 2003, ce sont les copropriétaires occupants aidés dans le cadre de plans de sauvegarde ou d'OPAH qui sont suivis par les FSL et non plus les accédants en difficulté.
* Calcul DREES.
Source : DGUHC.

[33] Estimation de la DGUHC, sans double compte.
[34] Les données disponibles concernent 98 départements en 1999 et 2000, 86 en 2001, 82 en 2004, 99 en 2005 et 96 en 2006.

Concernant les montants des aides au maintien locatif distribuées par les FSL, ils ont connu une forte diminution en 2005 (- 6,9 %) pour repartir à la hausse en 2006 (+ 4,8 %), avec une dépense moyenne de 64 millions d'euros. Si l'on intègre les nouvelles dépenses engagées au titre des impayés d'énergie (62,1 M€), d'eau (8,3 M€) et de téléphone (0,1 M€), l'ensemble des aides favorisant le maintien des locataires en place représente plus de 134 millions d'euros en 2006 (soit 44 % des dépenses des FSL). Avec une augmentation de 24 % en 2006, les aides aux impayés d'énergie constituent désormais l'un des grands postes de dépenses des FSL (20,4 % des aides et prestations versées en 2006).

Le Loca-Pass « maintien » davantage sollicité par les locataires en difficulté.

Les données concernant le Loca-Pass corroborent celles du FSL, puisqu'elles indiquent une tendance à la hausse des demandes d'aides pour le maintien des locataires en difficulté. La distribution de la garantie du Loca-pass poursuit en effet sa progression en 2007 : 38 300 nouveaux bénéficiaires ont mis en jeu leur garantie de loyer en 2007 (+ 32 % par rapport à 2006), ce qui porte le flux des mises en jeu en cours à 54 000 à fin 2007 (43 175 à fin 2006), pour un montant versé cumulé de plus de 368 M€. Sur les 1,1 million de foyers bénéficiaires de cette garantie entre 1999 et 2006, 165 615 ménages l'ont mis en jeu, soit environ 15 %.

Tableau 15 - Mises en jeu de la garantie des loyers et charges (Loca-Pass)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Cumul depuis 1999
Nombre de nouveaux bénéficiaires	77	693	5 891	13 964	19 779	22 375	23 780	29 111	38 300	153 970
Nombre de mises en jeu en cours (anciennes et nouvelles)	79	716	6 166	16 802	27 703	34 514	36 460	43 175	54 000	219 615
Montants versés en milliers d'€	90	769	7 225	25 385	44 662	56 276	61 180	75 043	97 000	367 630

Source : ANPEEC.

Notons enfin qu'à terme, la garantie de loyers de l'aide Loca-Pass a vocation à disparaître afin d'être progressivement remplacée par le dispositif de Garantie universelle des risques locatifs (GRL).

La hausse continue et spectaculaire du contentieux locatif et des expulsions

En 2007 le nombre des contentieux locatifs (c'est-à-dire de décisions prononçant l'expulsion, de commandements de quitter les lieux, ainsi que de demandes d'octroi du concours de la force publique) est en forte progression. Tous les indicateurs sont au rouge, et atteignent pour la plupart leur niveau le plus haut de ces dix dernières années. Cette situation est des plus alarmantes, traduisant à la fois les difficultés économiques dont sont victimes de nombreux ménages et le durcissement de la gestion des situations d'impayés par les bailleurs qui engagent plus systématiquement des procédures.

Après une légère baisse en 2005, le nombre de contentieux locatifs entre propriétaires et locataires relatifs aux impayés de loyer est aujourd'hui reparti à la hausse : depuis 2000, cette augmentation représente 33 %. De même les décisions de justice prononçant l'expulsion sont toujours en nette progression (+ 33 % depuis 7 ans). Ces chiffres sont inquiétants puisqu'ils montrent que **plus de 100 000 ménages voient leur bail résilié chaque année,** et sont donc menacés de se retrouver à la rue.

Si les statistiques concernant les demandes de concours de la force publique ont connu un léger infléchissement au cours des dernières années, celui-ci fut de courte durée : leur nombre augmente à nouveau en 2007 (+ 5,7 % par rapport à 2006), dépassant la barre des 40 000. Poursuivant également leur progression, l**es autorisations accordées par les préfets pour procéder aux expulsions** ont doublé au cours des dix dernières années. Seules les expulsions « manu militari » restent stables, à un niveau néanmoins élevé puisque ce sont plus de 10 000 ménages qui sont désormais expulsés de leur domicile chaque année. Depuis 2004 les interventions effectives de la force publique ont progressé de près de 40 %, ce qui traduit un choix politique, celui d'une approche relevant davantage de l'ordre public que du traitement social.

Face à cette situation, la Fondation Abbé Pierre constate que ni la loi de 1998 de lutte contre les exclusions — qui a pourtant eu des effets positifs en 1998 et 1999 — ni le «protocole Borloo» n'ont permis d'enrayer dans la durée la spirale des expulsions.

Tableau 16 - Evolution du contentieux locatif

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Contentieux locatif avec demande de délivrance de titre exécutoire (1)	100 554	97 575	104 433	107 639	111 395	125 078	133 305	130 728	131 674	138 490
Décisions de justice prononçant l'expulsion (1)	75 125	71 323	79 614	81 080	84 138	94 743	103 285	99 768	102 967	105 917
Nombre de commandements de quitter les lieux (2)	47 623	43 017	50 858	52 345	52 351	52 788	59 306	53 599	47 577	55 419
Nombre de demandes de concours de la force publique (2)	33 285	29 823	33 872	36 107	38 151	39 924	41 702	40 329	38 740	40 935
Nombre de décisions accordant le concours de la force publique (2)	13 256	13 915	16 275	16 707	20 087	23 089	18 967	23 029	25 144	26 550
Nombre d'interventions effectives de la force publique (2)	4 359	4 866	5 936	6 305	7 534	9 717	7 610	10 163	10 719	10 637

(1) Source : ministère de la Justice.
(2) Source : ministère de l'Intérieur (départements de métropole).

Au vu de la différence entre le nombre de jugements d'expulsion et le nombre d'expulsions réalisées avec le concours de la force publique, il apparaît que de nombreux ménages en situation d'expulsion peuvent être désignés comme des « expulsés conservés » ou des « expulsables maintenus dans les lieux » : ils sont un peu moins de **100 000 ménages à se trouver ainsi fragilisés chaque année**[35] (soit parce qu'ils sont maintenus dans le logement mais sans la protection qu'octroie le statut de locataire[36], soit parce qu'ils doivent rechercher un autre logement ou recourir à des solutions d'hébergement).

À partir des données concernant le contentieux locatif, on peut aussi estimer qu'il y a environ **88 000 ménages en très grande précarité** : ce sont ceux qui, suite à une décision de justice prononçant l'expulsion au cours des trois dernières années (2005 à 2007), ont fait l'objet d'une demande de concours de la force publique (120 004) mais qui, devenus des occupants sans droit ni titre, peuvent être expulsés à tout

[35] Une circulaire du 13 mai 2004 prévoit la possibilité dans le cadre de la signature d'un protocole de maintenir le ménage expulsé dans les lieux et de rétablir l'aide personnelle au logement, même après résiliation du bail, sous réserve du respect par le locataire de ses engagements (paiement de l'indemnité d'occupation et début d'apurement de la dette).
[36] Parmi les ménages vivant dans des logements avec des droits d'occupation limités, l'Insee recense 5 000 logements dans lesquels la personne de référence ne dispose d'aucun statut d'occupation (Cf. Brousse C., Firdion J-M., Marpsat M., *Les sans-domicile*, octobre 2008). Par ailleurs, s'il est quasiment impossible de connaître le nombre de squats au niveau national, un rapport évalue à 2 000 le nombre d'appartements occupés de façon illégale à Paris et en Seine-Saint-Denis.

moment s'ils ne l'ont pas encore été (ce qui a été le cas pour 31 519 d'entre eux).

La mobilité difficile et l'assignation à résidence

Aux difficultés d'accès au logement et de maintien s'ajoutent désormais pour de nombreux ménages des perspectives limitées de mobilité. Comme si à la panne de l'ascenseur social se superposait la panne de l'ascenseur résidentiel. Pour bon nombre de locataires du parc Hlm, les possibilités de mobilité se réduisent au seul parc social. Plusieurs indicateurs, qu'il s'agisse des demandes de mutation ou du différentiel de loyer entre le secteur Hlm et le parc privé, traduisent cette mobilité difficile qui contribue en l'occurrence à accentuer la spécialisation sociale des zones urbaines sensibles.

Cette dimension du mal-logement est sans doute la plus difficile à appréhender notamment parce que nous ne disposons pas, ou de trop peu, d'informations sur les trajectoires résidentielles. La mobilité difficile, voire impossible pour les ménages les plus modestes, correspond pourtant à une nouvelle ligne de fracture entre ceux qui peuvent choisir leur logement et leur lieu d'habitat et ceux qui ne le peuvent pas. Ce clivage est déterminant aujourd'hui dans un contexte d'urbanisme affinitaire, où **ceux qui en ont les moyens paient** - parfois très cher - **leur entrée sur un marché** convoité **qui leur permet de se mettre à distance de ceux qu'ils ne veulent pas côtoyer.**

Des perspectives de mobilité limitées au sein du parc Hlm

La demande de mutation tend à prendre une part grandissante dans la demande Hlm. En 2007 comme en 2006, elle représente 31,1 % de la demande de logement social au niveau national, en hausse par rapport à 2005 (29,3 %) et 2004 (28 %). Elle traduit l'absence d'autre perspective pour de nombreux locataires déjà logés dans le parc social.

Alors que le taux de mobilité dans le parc Hlm s'élevait à 12,4 % en 1998, il a fortement chuté depuis dix ans, et se situe depuis 2005 sous la barre des 10 % ; des chiffres qui témoignent également de la réduction des perspectives résidentielles pour un nombre toujours plus élevé de locataires.

Tableau 17 - Evolution de la mobilité dans le parc Hlm

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Taux de mobilité	12,4 %	12,5 %	12,0 %	11,4 %	10,9 %	10,5 %	10,2 %	9,8 %	9,8 %	9,9 %

Source : USH.

La spécialisation sociale accrue des ZUS

Compte tenu du blocage de la mobilité résidentielle, il n'est pas étonnant de constater une spécialisation sociale accrue des ZUS. Cette évolution traduisant pour partie le blocage de l'ascenseur résidentiel qui accompagne le blocage de l'ascenseur social. Les rapports de l'Observatoire des zones urbaines sensibles confirment, en les précisant par des données chiffrées, des constats qui, pour être connus, sont néanmoins inquiétants[37]. Les données qui concernent 751 ZUS soulignent leur spécialisation dans l'accueil des immigrés (18 % contre 7,5 % pour l'ensemble de la population) et des ménages pauvres qui sont surreprésentés (27 % c'est-à-dire trois fois plus que dans le reste de l'espace urbain). Si l'on ajoute à ces traits de la population des ZUS, un taux de chômage qui est le double de la moyenne nationale (17,9 % en 2007), des difficultés scolaires qui se traduisent par un taux de retard important[38] et une moindre proportion de diplômés[39], on identifie les traits dominants d'une population qui n'a souvent pas d'autre solution et qui, une fois qu'elle accède à un logement en ZUS, possède de faibles perspectives de mobilité.

Sur ce point, les rapports 2005 et 2006 de l'Observatoire des ZUS apportent un éclairage important puisqu'ils montrent le caractère sélectif de la mobilité résidentielle. La mobilité est en baisse dans les quartiers en ZUS (de 12 % en 1999 à 9,7 % en 2005) comme elle l'est pour l'ensemble du parc Hlm, mais elle a un caractère sélectif puisque « les populations les plus fragiles ont tendance à rester dans ces quartiers alors que les trajectoires sociales ascendantes s'accompagnent souvent d'un départ des ZUS ». La concentration de la pauvreté pose alors, comme le souligne le rapport de l'Observatoire, « la question de **l'inégal accès territorial des ménages au logement selon leurs revenus** » mais aussi celle du rôle d'accueil et d'intégration que jouent ces quartiers pour les populations modestes et pauvres.

[37] Observatoire national des zones urbaines sensibles, *Rapport 2004, Rapport 2005, Rapport 2006, Rapport 2008,* Editions de la Délégation interministérielle à la ville.
[38] Les retards d'au moins un an des élèves de CE2, de 6e et de 3e atteignent 27 %, 39 % et 47 % en ZUS, contre 16 %, 28 % et 37 % en-dehors.
[39] Les taux de réussite au brevet restent nettement plus faibles dans les collèges des ZUS, avec près de 13 points d'écart par rapport aux autres collèges.

Le blocage de la chaîne résidentielle

Si la mobilité au sein du parc Hlm est de plus en plus limitée, les perspectives résidentielles vers d'autres segments du parc immobilier sont elles aussi extrêmement contraintes, notamment pour les ménages disposant de ressources modestes.

Alors que le parc locatif privé joue un rôle d'accueil important pour de très larges catégories de la population, il apparaît de moins en moins en capacité de jouer un rôle social par le niveau de loyer qu'il offre. En effet, le saut pour sortir du parc Hlm est d'autant plus difficile à effectuer que **l'écart se creuse entre le loyer moyen du secteur Hlm et le loyer moyen du secteur locatif privé**. Selon l'enquête trimestrielle des loyers et charges de l'Insee, ce dernier était presque deux fois supérieur au loyer Hlm pour la France entière au 1er janvier 2007. En dehors de l'agglomération parisienne, l'écart se creuse par rapport à celui enregistré un an plus tôt, et plus l'agglomération est grande, plus la marche entre le secteur Hlm et le parc locatif privé est haute.

L'écart variait ainsi de 1,5 pour les agglomérations de moins de 20 000 habitants à 2,4 pour l'agglomération parisienne. Il ne faut donc pas s'étonner de la baisse continue de la mobilité dans le parc Hlm et de la réduction qui s'en suit de l'offre disponible pour accueillir de nouveaux ménages modestes.

Tableau 18 - Les écarts de loyers entre le secteur Hlm et le secteur locatif privé au 1er janvier 2007 (en euros/m2)

Zone géographique	Secteur Hlm	Secteur privé	Ecart de loyer au 1/01/2007
Agglomérations moins de 20 000 h.	4,2	6,1	45 %
Agglo. de 20 000 à 99 999 h.	4,0	6,9	73 %
Agglo. plus de 100 000 h.	4,3	8,0	86 %
Agglomération parisienne	5,3	12,9	143 %
France entière	**4,5**	**8,5**	**89 %**

Source : Insee - enquête trimestrielle loyers et charges au 01/01/2007.

Au final, on constate que si les portes du parc locatif privé se ferment pour des ménages toujours plus nombreux, le parc locatif social tend à se spécialiser dans l'accueil de populations de plus en plus fragiles. Cela apparaît nettement quand on compare le niveau de revenu des locataires qui quittent le parc Hlm à celui des locataires qui sont mobiles à l'intérieur du parc social, et plus encore aux nouveaux entrants du parc Hlm, ces derniers disposant d'un niveau de revenu bien inférieur : d'après l'enquête nationale Logement de 2002, 76 % des ménages sortants du parc Hlm ont des ressources mensuelles supérieures à 1 049 €, ce qui est le cas de seulement 51 % des ménages entrants.

2

Les indicateurs de la crise du logement

Les situations de mal-logement doivent être mises en relation avec le contexte général qui est celui d'une crise du logement que nous qualifions de « sans précédent ». Cette crise, bien différente de celle des années cinquante, se traduit par une pénurie de logements évaluée à environ 800 000 et par un décalage marqué entre les caractéristiques de l'offre immobilière et celles de la demande. Il faudrait que le niveau de la construction, qui permet désormais de répondre aux besoins quantitatifs annuels, augmente significativement pendant de nombreuses années pour résorber le déficit accumulé en un quart de siècle. Par ailleurs, l'offre de logement, qu'elle émane de la construction ou du parc existant, ne correspond pas à la situation et aux capacités financières des demandeurs. Les mécanismes de solvabilisation qui constituent, depuis la réforme du financement de 1977, le principal levier d'intervention pour rapprocher l'offre de la demande, ne suffisent pas à réduire ce décalage.

Cette partie présente les principales données relatives :
- à l'évaluation des besoins et à l'évolution de la construction,
- aux investissements de la collectivité dans le domaine du logement,
- à la faiblesse de l'offre locative sociale,
- aux mécanismes de solvabilisation.

Elles sont rassemblées ici afin de permettre au lecteur d'appréhender de façon synthétique les différentes dimensions de la crise du logement et de mesurer l'insuffisance des politiques publiques.

Une construction insuffisante pour réduire le déficit

Depuis un quart de siècle, le niveau de la construction neuve n'a pas permis de répondre aux besoins en logement ; son redressement récent (depuis 2004), permet désormais de satisfaire les besoins annuels mais ne comble pas le déficit cumulé depuis le début des années quatre-vingt, d'autant plus qu'une baisse importante est prévue pour 2008. Il faudrait construire environ 500 000 logements pendant plusieurs années pour retrouver un meilleur équilibre du marché et être en capacité de mettre en œuvre le Droit au logement opposable.

Un niveau de construction durablement inférieur aux besoins...

La demande potentielle de construction neuve est élevée, compte tenu des prévisions démographiques (le nombre de nouveaux ménages devrait atteindre 290 à 310 000 unités en moyenne chaque année pour la période 2005-2010[40]). La pression de la demande n'a ainsi aucune raison de fléchir à l'avenir, d'autant que la mise en œuvre de la loi sur le Droit au logement opposable devrait progressivement révéler un niveau important de demandes « non exprimées ». Ainsi, pour garantir des conditions normales de fonctionnement des marchés, on estime qu'il serait nécessaire de produire annuellement entre 440 à 500 000 logements pendant la période 2005 et 2010.

Tableau 19 - Variation annuelle moyenne du nombre de logements et besoins en logements

	2002-2004	2005-2010 hors mise en œuvre de la loi Dalo	2005-2010 dont réalisation des objectifs de la loi Dalo
Variation annuelle moyenne du nombre de logements	**315 à 335**	**350 à 370**	**390 à 440**
- résidences principales	270 à 290	290 à 310	330 à 380*
- résidences secondaires ou occasionnelles	25	25	25
- logements vacants	20	35	35
Besoins complémentaires liés à d'autres flux**	45	50 à 60	50 à 60
Construction neuve (demande potentielle)	**360 à 380**	**400 à 430**	**440 à 500**

* de l'ordre de 40 000 logements supplémentaires par an pour mettre en œuvre la loi Dalo à l'horizon 2020 et de 70 000 logements supplémentaires par an pour la mettre en œuvre à l'horizon 2015.
** destructions, fusions, éclatements, désaffectations et réaffectations.
Source : à partir des données de Michel Mouillart, Constructif, n°18, novembre 2007.

La demande potentielle de logements est donc évaluée entre 400 000 et 500 000 logements par an pour la période 2005-2010[41] suivant que l'on intègre ou non les impératifs de mise en œuvre du droit au loge-

[40] En prenant en compte l'estimation hors mise en œuvre de la loi Dalo.
[41] Une étude présentée en 2006 par l'Université Paris-Dauphine et le Crédit Foncier chiffre également à 500 000 les besoins annuels de nouveaux logements. La projection provient d'une réévaluation de facteurs qui apparaissent sous-estimés à ses auteurs ; notamment les changements de comportements sociologiques, les flux migratoires ainsi que la demande de résidences secondaires et la nécessité de produire plus pour favoriser la mobilité (besoin de vacance) et le renouvellement du parc détruit.

ment. Si la production s'avérait inférieure à 500 000 logements par an dans la période à venir, il est fort probable que le droit au logement ne pourra pas devenir effectif.

...qui, malgré son redressement depuis 2004, ne permet pas de rattraper le retard accumulé

Depuis 2004, le nombre de logements mis en chantier chaque année a fortement augmenté : cette progression s'est poursuivie en 2007. En franchissant le seuil des 400 000 mises en chantier, le niveau de construction a commencé à résorber le déficit, lentement, pour redescendre à un niveau de l'ordre de 800 000 unités. Mais cette nouvelle dynamique s'essouffle en 2008 (on estime que les mises en chantier devraient être de 370 000 logements) et risque d'être davantage remise en cause en 2009.

Tableau 20 - Nombre de logements mis en chantier

(en milliers)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Individuels	165,7	187,2	198,3	190,7	191,8	192,8	216,2	228,8	230,3	227,2
Collectifs	115,3	122,7	102,5	101,4	101,4	111,8	133,6	163,5	171,3	NR
Total des logements Ordinaires	**281,0**	**309,8**	**300,8**	**292,0**	**293,2**	**304,5**	**349,8**	**392,4**	**402,0**	**NR**
Logements en résidence	1,9	7,1	8,4	10,2	8,9	9,2	13,0	17,8	18,9	NR
Ensemble	**282,9**	**317,0**	**309,2**	**302,2**	**302,1**	**313,5**	**362,2**	**410,3**	**420,2**	**426,0**

Source : ministère de l'Équipement, des transports et du logement - DAEI-SESP-SITADEL.

L'effort de la collectivité en faveur du logement est au plus bas

Malgré l'ampleur des besoins en logement, la part des dépenses engagées ces dernières années par la collectivité publique[42] en faveur du logement est en recul. Elle se situe désormais à son niveau le plus bas depuis trente ans.

[42] L'effort de collectivité publique en faveur du logement regroupe les apports du budget de l'État, des partenaires sociaux et des collectivités locales.

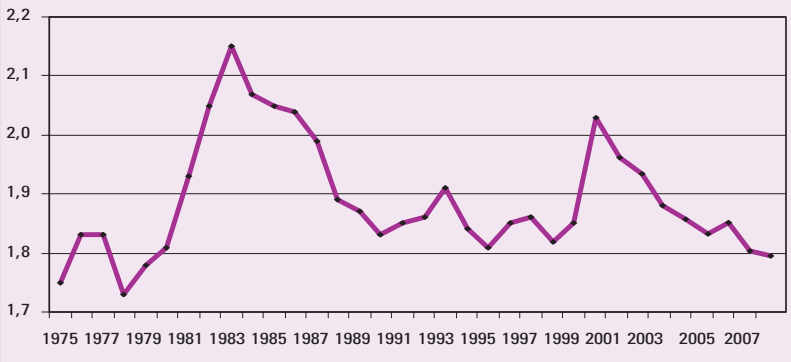
L'effort de la collectivité publique s'était redressé à la fin des années 1990, pour dépasser le seuil symbolique des 2 % du PIB (2,03 % du PIB en 2000 et 2 % en 2001) principalement sous l'effet de la progression de l'apport de l'État, qui se situait en 2000 à l'un de ses niveaux les plus élevés de ces trente dernières années (1,36 % du PIB). Mais depuis cette date, et en dépit d'un léger rebond en 2006, l'effort de la collectivité en faveur du logement est en recul : il est descendu à 1,79 % du PIB en 2008. L'essentiel du recul est imputable à la diminution de la contribution de l'État (de 1,36 % du PIB en 2000 à 1,11 % en 2008).

Tableau 21 - Les dépenses de la collectivité en faveur du logement
(en % du PIB)

Dépenses de la collectivité (en % du PIB)	Budget de l'État	Partenaires sociaux	Collectivités locales	Ensemble des dépenses
1975	1,17	0,52	0,08	1,77
1980	1,26	0,47	0,10	1,83
1985	1,41	0,60	0,06	2,07
1990	1,18	0,58	0,07	1,83
1995	1,08	0,64	0,09	1,81
2000	1,36	0,61	0,06	2,03
2005	1,15	0,60	0,08	1,83
2006	1,17	0,60	0,08	1,85
2007	1,12	0,60	0,08	1,80
2008	1,11	0,60	0,08	1,79

Source : Michel Mouillart.

L'effort de la collectivité en faveur du logement



Les aides à la pierre inscrites au budget de l'État ont par exemple baissé de l'ordre de 30 % entre 2000 et 2007 et les aides aux plus démunis dont le montant est déjà très faible, ont quasiment stagné. Par ailleurs, les prélèvements fiscaux et parafiscaux de l'État sur le secteur du logement (fiscalité sur les revenus fonciers, retours de TVA…) ont progressé (de 1,45 % du PIB en 2005 à 1,59 % en 2008), atteignant un niveau jamais observé par le passé. Depuis 2001, l'État prélève ainsi plus sur le logement qu'il ne redistribue. Entre 2001 et 2008, plus de 35 milliards d'euros ont ainsi été « récupérés »[43] ; le solde net des prélèvements sur les engagements représentait 9,38 milliards pour la seule année 2008.

Ainsi, **2008 est malheureusement une année tout à fait « significative » puisque l'effort de l'État en faveur du logement est pratiquement descendu à son point le plus bas depuis trente ans** et que, dans le même temps, le secteur du logement lui offre un bon rendement.

Une offre inadaptée aux caractéristiques de la demande

La construction neuve est de moins en moins sociale. Globalement, la production immobilière régie par des plafonds de loyer ou de ressources (accession et location) est en baisse alors que le volume de la construction progresse. La production de logements sociaux compte de plus en plus de PLS aux loyers inabordables pour les ménages modestes, l'impact des ventes et des démolitions limite la croissance du parc social, et la faible mobilité résidentielle réduit chaque année les possibilités d'accueil dans le parc Hlm.

Une construction insuffisamment sociale

Si l'on considère l'ensemble de la production immobilière régie par des plafonds de loyers ou de ressources, c'est-à-dire la construction locative sociale, mais aussi l'accession sociale et le locatif privé réglementé, on constate une dangereuse déformation de la structure de l'offre depuis 2002. Certes, un peu plus de 425 000 logements ont été mis en chantier en 2007, permettant de couvrir le niveau des besoins en logement. Mais la part des produits nouveaux destinés à des ménages à revenus modestes reste extrêmement faible sur le marché. **Seules 153 000 mises en chantier correspondent à des logements qui seront attribués sous conditions de ressources et/ou à des loyers inférieurs**

[43] Voir tableaux en annexes.

à ceux du marché en 2007 contre près de 210 000 en 2000 : la part de ces logements est donc de 36 % de la construction en 2007, contre plus de 65 % en 2000. Pendant ce temps, le nombre de logements commencés destinés à des ménages qui peuvent se loger sans aide a plus que doublé entre 2001 et 2007 (passant de 117 000 à 272 000 unités)... sans que « l'effet de chaîne » souvent invoqué pour justifier le choix de construire pour les ménages aisés, ne soit jamais établi voire même illustré.

Et si en 2008, la part des mises en chantier sous condition de ressource et/ ou à loyer inférieurs à ceux du marché devrait remonter à 42,5 %, ce n'est pas en raison d'un accroissement du nombre des logements concernés (de l'ordre de 150 000 unités), mais du fait de la baisse importante du niveau global de la construction (- 15 %).

Tableaux 22 - La répartition des composantes de la construction suivant leur affectation sociale

En milliers de logements commencés (France métropolitaine).

Année	Ensemble	PLA PLUS et PLAI	PLA –CFF PLS et Foncière	PLI	locatif privé (1)	résidences secondaires (2)	PTZ	PC hors PTZ (3)	autre accession (4)	PC ensemble	accession libre	% de PTZ avec PC
2000	311,1	33,2	4,8	3,9	34,8	14,2	102,2	34,6	83,4	86,6	133,6	50,9
2001	304,0	30,6	4,4	4,2	35,3	12,4	85,8	31,6	99,7	73,6	143,5	48,9
2002	303,4	33,2	6,8	5,1	30,8	13,8	90,2	29,5	94,0	71,7	142,0	46,8
2003	314,4	32,0	9,0	3,4	42,1	14,3	87,8	28,1	97,7	67,2	146,4	44,5
2004	362,9	31,2	12,8	2,4	52,8	17,7	77,7	33,2	135,1	66,6	179,4	43,0
2005	410,2	34,0	20,0	1,3	67,7	18,5	75,3	22,8	170,6	58,7	210,0	47,7
2006	420,9	34,6	22,4	1,0	78,2	19,8	83,0	8,0	173,9	55,5	209,4	57,2
2007	425,4	39,3	27,7	1,1	72,0	18,1	79,0	6,5	181,7	45,3	221,9	49,1
2008	361,2	37,5	30,5	2,3	48,9	12,9	75,3	9,2	144,6	41,2	187,9	42,5

(1) = hors résidences de loisir ou étudiantes.
(2) = dont résidences de loisir.
(3) = PC ordinaires et PAS sans utilisation de PTZ.
(4) = opérations d'accession du secteur concurrentiel.
Source : modèle FANIE.

En milliers de logements commencés (France métropolitaine).

Année	Construction sous plafonds	PLUS et PLAI	PLA-CFF PLS Foncière et PLI organismes	Locatif privé *	Locatif sous plafond	Accession sous plafond	En % de l'ensemble	En % du locatif	En % de l'accession
2000	208,3	33,2	6,8	31,5	71,5	136,8	66,9	93,2	62,1
2001	186,6	30,6	6,5	32,1	69,2	117,4	61,4	92,9	54,1
2002	191,0	33,2	9,4	28,7	71,3	119,7	62,9	93,9	56,0
2003	178,2	32,0	10,7	19,6	62,3	115,9	56,7	72,0	54,3
2004	157,3	31,2	14,0	1,2	46,4	110,9	43,3	46,8	45,1
2005	152,7	34,0	20,7		54,7	98,1	37,2	44,4	36,5
2006	148,6	34,6	23,0		57,6	91,0	35,3	42,3	34,4
2007	153,1	39,3	28,3		67,6	85,5	36,0	48,2	32,0
2008	153,6	37,5	31,7		69,2	84,5	42,5	58,0	36,9

* Plafonds de revenus ou de loyers avec les dispositifs Périssol puis Besson.
Source : modèle FANIE.

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant de constater que seulement 25 % de l'ensemble des logements produits en 2007 sont destinés à des ménages relevant des plafonds PLUS, c'est-à-dire à environ 70 % des ménages[44].

Tableau 22 bis - La répartition des composantes de la construction suivant leur affectation sociale

En milliers de logements commencés.

Année	Ensemble	PLA PLUS et PLAI	PLA– CFF PLS Foncière	PLI	locatif privé (1)	résidences secondaires (2)	PTZ	PC hors PTZ (3)	accession autre (4)	PC ensemble	accession libre	% de PTZ avec PC
2007	425,4	39,3	27,7	1,1	72,0	18,1	79,0	6,5	181,7	45,3	221,9	49,1
Sous plafonds de ressources (en % de l'ensemble)	153,1 36,0	39,3	27,7	0,6	0,0	0,0	79,0	6,5	0,0			
Logements aidés sous plafonds PLUS (en % de l'ensemble)	106,3 25,0	39,3	3,2	0,6	0,0	0,0	63,2	0,0	0,0			

(1) = hors résidences de loisir ou étudiantes.
(2) = dont résidences de loisir.
(3) = PC ordinaires et PAS sans utilisation de PTZ.
(4) = opérations d'accession du secteur concurrentiel.
Source : modèle FANIE.

[44] En 2008, la part des ménages se situant en-dessous des plafonds PLUS est estimée à 70,6 % et celle des ménages se situant en-dessous des plafonds PLAI à 34,5 %. Parallèlement 84,1 % des ménages sont éligibles au PLS et 90,3 % au PLI.

La production de logements locatifs sociaux continue à être déséquilibrée

Alors que les tableaux précédents portaient sur les logements effectivement commencés, le tableau suivant présente le nombre de logements sociaux financés.

La progression de logements sociaux financés ces dernières années tient essentiellement à l'augmentation de l'offre locative sociale intermédiaire. Le nombre de logements PLS, inaccessibles aux ménages les plus modestes, progresse rapidement (il a été multiplié par 4,2 entre 2001 et 2008) alors que les logements PLUS et PLAI augmentaient bien plus modestement (leur nombre a été multiplié par 1,2 sur la même période). C'est ainsi que les trois-quarts de l'augmentation du nombre de logements sociaux financés entre 2001 et 2008 sont dus aux PLS. Bien que le nombre de logements très sociaux (de type PLAI) enregistre une hausse ces deux dernières années, ils ne représentent que 15,6 % de l'ensemble des logements sociaux financés (contre 39,3 % pour le PLS). Le financement des logements locatifs sociaux présente donc un net déséquilibre au détriment des ménages les plus modestes.

Tableau 23 - Nombre de logements sociaux financés

	PLAI	PLA PLUS	PLUS CD (hors ANRU)	Total Log. Sociaux	PLS agréés (1)	Total général	Part des PLS
1998	15 597	30 463	416	46 476	4 966	51 442	9,7 %
1999	13 921	28 336	570	42 827	4 868	47 695	10,2 %
2000	5 050	31 325	1 661	38 036	4 081	42 117	9,7 %
2001	5 427	39 513	2 711	47 651	8 648	56 299	15,4 %
2002	5 188	36 412	2 856	44 456	11 834	56 290	21 %
2003	5 034	34 588	4 144	43 766	12 659	56 425	22,4 %
2004	6 037	41 548	4 521	52 106	20 598	72 704	28,3 %
2005	7 538	44 225	1 519	53 282	23 708	76 990	30,8 %
2006	7 672	50 355	747	58 774	33 098	91 872	36,0 %
2007	13 014	45 769*	810	59 593	32 896	92 489	35,6 %
2008 (p)	14 500	41 500	300	56 300	36 400	92 700	39,3 %

* dont PALULOS communale.
(1) hors PLS réalisés par la Foncière qui représentaient 6 800 logements en 2008 (estimation).
Source : ministère de l'Équipement.
(p) : prévision Fondation Abbé Pierre.

Une croissance limitée du parc locatif social

Limitée par les ventes Hlm et les démolitions, la croissance du parc locatif social est bien inférieure chaque année au nombre des nouvelles mises en location. Après une période marquée par un net ralentissement en 2004 et 2005, la croissance annuelle du parc semble légèrement repartir à la hausse en 2006 pour repasser au-dessus de la barre des 30 000 logements supplémentaires. Cette hausse est liée à l'augmentation du nombre de logements financés entre 2004 et 2006, dont les effets se font sentir aujourd'hui, compte tenu du délai qui sépare le financement de la mise en location des logements sociaux neufs (estimé à 30 mois en moyenne). Les effets de cette hausse sur la crise restent toutefois limités compte tenu de la part importante des PLS parmi les nouveaux logements sociaux financés.

Tableau 24 - Evolution du parc Hlm France métropolitaine
(en milliers de logements)

Année	Total du parc (1)	Mises en location annuelle (2)	Logements sortis du parc	*dont Ventes Hlm (3)*	*dont démolitions annuelles*	*dont logements ayant changé d'usage*	Croissance annuelle du parc
1998	3 907,0	42,6	7,3	*2,8*	*3,2*	*1,4*	35,3
1999	3 953,1	43,4	12,1	*3,9*	*6,4*	*1,8*	31,3
2000	3 998,0	41,9	9,9	*3,5*	*4,7*	*1,7*	32,0
2001	4 047,1	41,6	9,5	*2,9*	*5,7*	*0,9*	32,1
2002	4 077,9	44,0	11 ,3	*3,0*	*7,5*	*0,8*	32,7
2003	4 113,5	48,9	14,0	*3,4*	*9,7*	*0,9*	34,9
2004	4 152,0	44,5	16,0	*3,3*	*11,1*	*1,6*	28,5
2005	4 180,7	46,4	17,4	*4,8*	*13,1*	*0,7*	29
2006	4 199,0	50,5	16,7	*4,6*	*12,9*	*1,3*	35,1
2007	4 244,0	–	–	*4,4*	–	–	–

(1) au 1er janvier de chaque année.
(2) France métropolitaine comme pour les données concernant les ventes, les démolitions et les changements d'usage.
(3) Source: DGUHC - Ventes à des particuliers.
Source: MELT-DAEI-SESP. Série des enquêtes sur le parc locatif social.

L'offre annuelle de logements locatifs sociaux disponibles continue de diminuer en 2007

Alors que le tableau précédent est construit à partir des données du ministère du Logement, le tableau suivant s'appuie sur le données de l'Union sociale pour l'habitat qui concernent un champ plus restreint (seuls les logements sociaux gérés par les organismes Hlm y sont comptabilisés).

Depuis plusieurs années, l'offre totale de logements locatifs sociaux disponibles (c'est-à-dire ceux qui peuvent être mis en location) diminuait car la croissance du parc ne compensait pas les effets de la baisse de la mobilité résidentielle qui a chuté en dessous des 10 % en 2005 (contre 12,4 % en 1998). De 1999 à 2005, on est ainsi passé de près de 500 000 logements disponibles annuellement à un peu plus de 400 000. Paradoxalement, l'augmentation de la construction s'accompagnait donc d'une diminution de l'offre disponible. La croissance du parc en 2006 (+ 54 000 logements) ne s'est pas prolongée en 2007, et au final l'offre totale disponible chute de nouveau pour atteindre 427 000 logements.

À noter que le niveau de croissance du parc présenté dans le tableau suivant par l'USH est toujours supérieur à celui que fournit le ministère du Logement (tableau précédent dont l'estimation n'est pas disponible pour 2007).

Tableau 25 - Evolution de l'offre Hlm disponible (en milliers de logements)

Année	Parc locatif Hlm	Offre liée à la croissance du parc	Taux de Mobilité	Offre due à la mobilité (1)	Offre totale (2)
1999	3 654	+ 41	12,5 %	456,7	497,7
2000	3 691	+ 37	12,0 %	442,9	479,9
2001	3 728	+ 37	11,4 %	425,0	462,0
2002	3 784	+ 56	10,9 %	412,5	468,5
2003	3 832	+ 48	10,5 %	402,4	450,4
2004	3 867	+ 35	10,2 %	394,4	429,4
2005	3 897	+ 30	9,8 %	381,9	411,9
2006	3 951	+ 54	9,8 %	387,2	441,2
2007	3 984	+ 33	9,9 %	394,4	427,4

Source : Union sociale pour l'habitat, 2008.
(1) L'offre due à la mobilité correspond au taux de mobilité appliqué au parc locatif Hlm.
(2) L'offre totale correspond à la somme de l'offre liée à la croissance du parc et de l'offre due à la mobilité.

L'offre locative privée n'est pas orientée vers les ménages les plus modestes

Le nombre de logements conventionnés est orienté à la hausse depuis 2005, et représente 20,6 % de l'ensemble des logements subventionnés par l'Anah en 2007. Après une forte augmentation en 2006, le nombre de logements à loyers intermédiaires repasse sous la barre des 20 000 logements en 2007 ; globalement leur production a fortement augmenté au cours des dernières années (elle a été multipliée par 4,5 depuis 2002), mais il est difficile d'accorder à ces logements un caractère vraiment social puisqu'ils demeurent en partie inaccessibles aux ménages modestes[45]. Sur 33 660 logements à loyers maîtrisés en 2007, les subventions de l'Anah sont donc orientées pour plus de la moitié vers les logements « intermédiaires » au détriment des logements conventionnés. Et si l'on peut se réjouir de l'augmentation du nombre de logements conventionnés sociaux, on constate tout de même que parmi ces derniers, les logements à loyer « très social » (PST-LIP) enregistrent une nouvelle baisse en 2007 après avoir presque diminué de moitié en 2006 (seulement 944 PST en 2007, contre plus de 2 000 en 2004).

Tableau 26 - Nombre de logements conventionnés dans le parc locatif privé

Nombre de logements	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
subventionnés par l'Anah	111 200	118 414	135 500	127 700	115 005	87 291	84 761	77 610	79 613	73 450
Total des logements subventionnés par l'Anah avec modération de loyer (a+b+c) (loyers maîtrisés)	14 930	16 630	18 580	16 640	13 765	17 153	24 524	28 206	38 579	33 660
Conventionnés (a)	8 830	9 950	9 650	7 400	7 800	7 703	8 365	11 231	13 558	15 116
dont PST-LIP	*3 030*	*3 430*	*2 950*	*2 500*	*2 057*	1 777	*2 009*	*1 826*	*961*	*944*
dont OPAH	*4 250*	*5 560*	*4 400*	*3 000*	*5 180*	*5 355*	*5 829*	*6 983*	*9 258*	*10 741*
dont diffus	*1 550*	*960*	*2 300*	*1 900*	*563*	*571*	*527*	*2 422*	*3 339*	*3 431*
% de logements conventionnés	7,9 %	8,4 %	7,1 %	5,8 %	6,7 %	8,8 %	9,9 %	14,5 %	17 %	20,6 %
à loyer intermédiaire (b)	2 800	4 000	6 500	6 800	4 100	8 270	16 159	16 450	25 030	18 584
maintenus régime loi de 48 (c)	3 300	2 680	2 430	2 440	1 865	1 180	802	525	n.c.	n.c.

Source : Anah.

[45] Sur ce point, voir la seconde partie du chapitre 2 du Rapport sur l'état du mal-logement 2007 qui explicite la position de la Fondation Abbé Pierre.

Alors qu'en 2007 le nombre de logements subventionnés en OPAH est légèrement en hausse[46] et que les Programmes d'intérêt général (PIG) augmentent également[47], **le nombre des opérations les plus sociales est toujours orienté à la baisse.** Seulement 66 programmes sociaux thématiques (PST) étaient en vigueur en 2007, alors qu'ils étaient au nombre de 114 en 2004 et à plus de 200 en 1998. Pourtant, le PST a été reconnu comme un des outils opérationnels susceptibles d'accroître l'offre de logements à destination des ménages très défavorisés, notamment dans le cadre de la mise en application de la loi du 5 mars 2007 instituant le Droit au logement opposable[48].

Tableau 27 - Evolution du nombre d'OPAH et de logements subventionnés en OPAH

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006(1)	2007
OPAH* en vigueur	693	702	699	679	622	543	494	459	774	471
dont OPAH nouvelles	*200*	*183*	*177*	*173*	*128*	*137*	*125*	*106*	*207*	*203*
Logements subv. en OPAH	*28 300*	*29 300*	32 800	*29 350*	64 238	66 875	72 532	67 246	75 092	76 596
Propriétaires bailleurs					*44 908*	*42 802*	*54 545*	*51 441*	*59 493*	*58 848*
Propriétaires occupants					*19 330*	*24 073*	*17 987*	*15 805*	*15 599*	*17 748*
PST en vigueur	205	185	193	181	166	132	114	95	n.c.	66
dont PST nouveaux	*67*	*54*	*61*	*47*	*43*	*38*	*33*	*27*	n.c.	*28*
PIG en vigueur	27	14	16	20	49	76	107	155	n.c.	175
dont PIG nouveaux	*11*	*6*	*10*	*11*	*40*	*36*	*65*	*69*	n.c.	*98*

(1) La mise au point du nouveau système d'information de l'Anah pour gérer les délégations de compétences n'a pas permis de fournir l'information détaillée sur les programmes pour 2006.
* OPAH « classique », OPAH de Renouvellement Urbain, OPAH de revitalisation rurale et OPAH « copropriété en difficulté ».
Source : Anah.

[46] Sous l'effet de nombreuses OPAH «spécifiques» de renouvellement urbain, de revitalisation rurale ou visant la requalification de copropriétés en difficulté.
[47] L'augmentation des PIG traduit le succès de ce type d'opérations programmées à caractère thématique auprès des collectivités locales, notamment pour lutter contre l'habitat indigne, inciter à la remise en location de logements vacants ou adapter des logements au grand âge ou au handicap.
[48] Sur décision du Conseil d'administration du 12 avril 2007, l'Anah s'est engagée à améliorer le subventionnement du suivi-animation pour tous les nouveaux programmes approuvés avant le 31 décembre 2008, subventionnement qui passe de 35 à 50 % dans le cas général, et de 50 à 60 % pour les programmes comportant une action spécifique de repérage et de traitement de l'insalubrité.

L'impact de la rénovation urbaine sur le parc social

Comme l'indique le rapport 2008 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, après des retards accumulés lors des premières années, 2007 marque une accélération dans les engagements accordés au titre du Programme national de rénovation urbaine (PNRU) et couvre à elle seule 40 % des engagements effectués depuis le début du programme. En termes de réalisations physiques toutefois, **le retard pris s'est accentué en 2007** (hormis pour les démolitions) : seulement 52 % de l'objectif de résidentialisation a été atteint pour 2007 (57 % en 2006), 68 % des opérations de réhabilitation (83 % en 2006) et 61 % de la reconstitution de l'offre (91 % en 2006). La DGUHC précise par ailleurs que les objectifs de démolition programmés sont inférieurs à ceux figurant dans la loi de programmation (250 000 logements) ; ce sont finalement 130 000 à 140 000 logements qui devraient être démolis au terme du programme. Mais malgré la réduction du niveau des démolitions, la reconstitution de l'offre est très en retrait.

Tableau 28 - Logements livrés au 31 décembre 2007 depuis le début du PNRU

	Démolitions	Reconstitution de l'offre	Réhabilitation	Résidentialisation
Réalisés*	36 850	11 719	46 340	28 338
Engagements	39 805	26 644	80 310	58 620
Objectifs 2007	37 905	19 088	67 891	54 155
Taux de réalisation 2007 par rapport à l'objectif 2007	97 %	61 %	68 %	52 %
Taux de réalisation 2006 par rapport à l'objectif 2006	103 %	91 %	83 %	57 %
Taux de réalisation par rapport à l'objectif de fin de programme	33 %	11 %	19 %	11 %

Source : ANRU.
* Estimation fondée sur l'enquête de l'ANRU sur les réalisations physiques.

Notons également que moins d'un tiers de l'offre démolie a été reconstituée au 31 décembre 2007 ; ce décalage qui semble en partie s'expliquer par l'état du marché local de l'habitat, par la programmation des reconstructions en fin de programme et par le déficit d'ingénierie des maîtres d'ouvrage, doit conduire les pouvoirs publics à être particulièrement vigilants ; en effet il convient de s'assurer que les démolitions ne conduiront pas *in fine* à une baisse du nombre de logements loca-

tifs sociaux sur les territoires. Par ailleurs, une autre inquiétude tient au fait que les opérations de démolition- reconstruction privilégient les logements de petite taille (53 % de T1, T2 et T3 parmi les engagements de démolition et 63 % parmi les engagements de reconstitution), au détriment de logements de type T4 et plus, pouvant accueillir des familles nombreuses : ces grands logements représentent 47 % des démolitions et seulement 37 % des reconstitutions engagées.

Les effets limités des mécanismes de solvabilisation

Les aides personnelles au logement représentent le principal levier d'intervention permettant de rendre offre et demande de logement compatibles. Ces aides, malgré leur ampleur, ne permettent pas de réduire suffisamment le poids de la dépense de logement des ménages. L'augmentation des taux d'effort en témoigne.

Une hausse des prix et des loyers moins forte en 2007

Au cours des dernières années, le prix d'acquisition des logements neufs et anciens a augmenté beaucoup plus rapidement que les prix à la consommation. Si la hausse des niveaux de loyers dans le secteur privé s'est ralentie au cours des douze derniers mois, elle représente toutefois le double de celle des prix à la consommation sur ces neuf dernières années, qui se traduit par une dégradation de la situation des ménages.

Tableau 29 - L'évolution des prix de l'immobilier et des loyers du secteur privé

Progression des prix et des loyers France entière (en %)	Au cours des 12 derniers mois (depuis 2007)	Au cours des 3 dernières années (depuis 2005)	Au cours des 6 dernières années (depuis 2002)	Au cours des 9 dernières années (depuis 1999)
Prix des logements anciens (au m², source : Insee-Notaires)	+ 2,8	+ 26,6	+ 86,9	+ 135,0
Prix des appartements neufs (au m², source : Nexity)	+ 3,8	+ 16,1	+ 61,3	+ 95,8
Prix des terrains à bâtir (au m², source : Nexity)	+ 0,9	+ 4,3	+ 36,3	+ 60,1
Loyers de marché du secteur privé* (au m², source : Clameur)	+ 2,1	+ 8,3	+ 22,9	+ 40,0
Prix à la consommation (source : Insee)	+ 3,1	+ 6,4	+ 13,4	+ 19,4

* seules relocations et locations nouvelles.

Une diminution de la part des ménages aidés

Malgré de fortes tensions sur le marché locatif et la hausse des dépenses de loyer, le nombre de ménages qui perçoivent une aide personnelle au logement reste en 2007 comme en 2006 sous la barre des 6 millions de bénéficiaires. Les estimations disponibles à ce jour laissent toutefois présager une légère augmentation pour 2008.

Tableau 30 - Nombre de bénéficiaires d'une aide personnelle au logement
(en milliers au 31/12 de chaque année)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (p)
Location	5 360	5 369	5 391	5 345	5 364	5 334	5 374	5 439	5 346	5 410	5 610
Accession	943	905	887	853	803	749	681	635	579	565	450
Total	6 303	6 274	6 278	6 198	6 168	6 083	6 055	6 074	5 925	5 975	6 060

Source : CNAF. (p) : prévision.

Après s'être maintenue à un niveau élevé entre 1995 et 2000, la proportion de bénéficiaires parmi l'ensemble des ménages recule donc depuis (de 25,8 % en 2000 à 22,4 % en 2008), ce qui correspond à une perte relative de bénéficiaires qui est loin d'être négligeable. **Au taux de diffusion des aides personnelles dans la population de l'année 2000, il y aurait aujourd'hui 6 980 000 bénéficiaires (donc de l'ordre de 15 % de plus).** Alors que les conditions de logement des ménages percevant les aides au logement se sont dégradées, que l'accès au logement est désormais bien plus difficile que par le passé, que ces ménages s'enfoncent dans des situations insupportables... **900 000 ménages de plus auraient pu être aidés.**

Les causes de ces évolutions sont bien connues : faible voire absence d'actualisation des barèmes, remise en cause du champ des bénéficiaires, dispositions facilitant le non versement des aides à certains ayant droits... Par ailleurs, l'effort de la collectivité en faveur des aides personnelles fléchit de manière préoccupante ; alors qu'entre 1994 et 1999, il représentait en moyenne 0,92 % du PIB, cet effort est tombé à 0,76 % en 2008.

Tableau 31 - Les aides personnelles au logement (APL et AL)

Taux de diffusion des aides personnelles (en %)	Parmi l'ensemble des ménages	Parmi les locataires (dont foyers)	Parmi les propriétaires et accédants	Nombre de ménages bénéficiaires (en milliers)
1975	14,0	21,6	5,3	2 489,0
1980	16,0	25,1	6,3	3 066,0
1985	20,2	31,0	10,0	3 158,6
1990	21,3	35,0	9,7	4 581,0
1995	26,3	48,4	7,5	6 046,0
2000	25,8	50,2	6,1	6 278,0
2005	23,4	49,4	3,8	6 074,0
2006	22,5	48,0	3,4	5 925,0
2007	22,4	48,0	3,3	5 975,0
2008p	22,4	48,7	3,0	6 060,0

Source : Michel Mouillart.

La baisse du taux de diffusion des aides personnelles au logement doit être mise en relation avec l'évolution des revenus d'exclusion des aides personnelles au logement qui baissent régulièrement. En 2007 :
- un isolé, locataire en zone 2 au loyer plafond, est exclu de l'APL dès qu'il perçoit 1,07 Smic net (contre 1,15 en 2000) ;
- un ménage mono-actif avec 2 enfants, locataire en zone 2 au loyer plafond, est exclu de l'APL dès qu'il perçoit 1,98 Smic net (contre 2,13 en 2000) ;
- un ménage mono-actif avec 3 enfants, locataire en zone 2 au loyer plafond, est exclu de l'APL dès qu'il perçoit 2,43 Smic net (contre 2,59 en 2000).

Les taux d'effort augmentent et demeurent largement sous-estimés dans les statistiques officielles

L'augmentation des taux d'effort traduit un affaiblissement du pouvoir solvabilisateur des aides personnelles au logement. Mais les données disponibles masquent la réalité de l'effort supporté par les locataires. L**e budget que consacrent les Français pour se loger ne cesse de croître**, et il se situe désormais loin devant l'alimentation (respectivement 25 % et 13 %), alors que la situation était inverse au début des années quatre-vingt. La part des ressources des ménages affectée au logement et à son fonctionnement a atteint en 2007 un niveau historique, avec une

moyenne de 25,4 %. On constate une augmentation progressive du taux d'effort des locataires au cours des sept dernières années.

Pourtant ces données qui présentent les taux d'effort de ménages types sont d'un intérêt limité puisque cette estimation est basée sur les loyers-plafonds pris en compte pour le calcul des aides personnelles au logement et non sur les loyers réellement pratiqués. Or environ 80 % des locataires du secteur privé paient des loyers supérieurs à ces loyers-plafonds, et ils sont environ 40 % dans cette situation pour le parc locatif social. **Si l'estimation des taux d'effort a un sens pour les locataires du secteur Hlm, elle n'en a aucun pour les locataires du secteur privé... et pourtant ce sont ces données qui sont communiquées à la représentation nationale pour apprécier l'efficacité des aides personnelles !**

Tableau 32 - Evolution du taux d'effort net (après aide au logement)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
APL/AL								
Isolé 1 Smic	25,8 %	25,9 %	26,2 %	26,9 %	27,6 %	28,2 %	28,8 %	29,2 %
Ménage monoactif 2 enfants Revenus = 2 Smic	22,1 %	21,9 %	22,3 %	22,8 %	23,2 %	23,7 %	25,0 %	25,1 %
Ménage monoactif 3 enfants Revenus: 2,5 Smic	20,7 %	20,4 %	20,8 %	21,8 %	21,9 %	22,5 %	22,4 %	22,5 %

Source : ministère du Logement.

Les taux d'effort réels des ménages en 2008

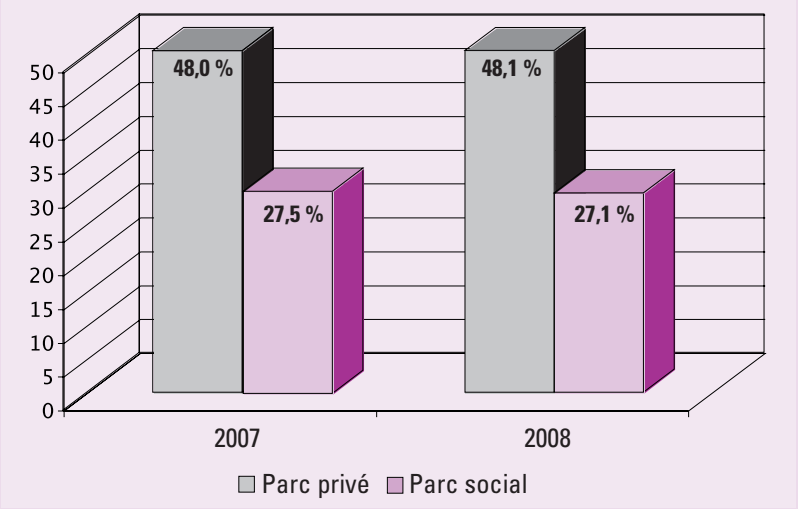
Pour approcher la réalité des dépenses supportées par les ménages aujourd'hui, nous avons donc calculé les taux d'effort à partir des montants moyens de loyers pratiqués pour les nouveaux locataires en 2008 dans le parc privé comme dans le parc social. Et **les résultats sont nettement plus préoccupants que ceux qui sont généralement communiqués dès lors que l'on se réfère à des données réelles pour évaluer les loyers et les charges**.

Le taux d'effort après déduction de l'aide au logement pour une personne isolée qui dispose d'un salaire équivalent à 1 Smic atteint en effet 48,1 % dans le parc privé, contre 27,2 % dans le parc social.

Tableau 33 - Simulation du taux d'effort d'une personne isolée dans un studio de 36 m² (revenu: 1 Smic)

Personne isolée	Parc privé[1]	Parc social[2]
Montant du loyer (studio de 36 m²)	432	183
Charges estimées [3]	98	98
Aide au logement en 2007	31	0
Revenu mensuel (1 SMIC net)	1 037	1 037
Taux d'effort [4]	**48,1 %**	**27,1 %**

Evolution du taux d'effort
Personne isolée dans un studio de 36 m² (revenu: 1 Smic)

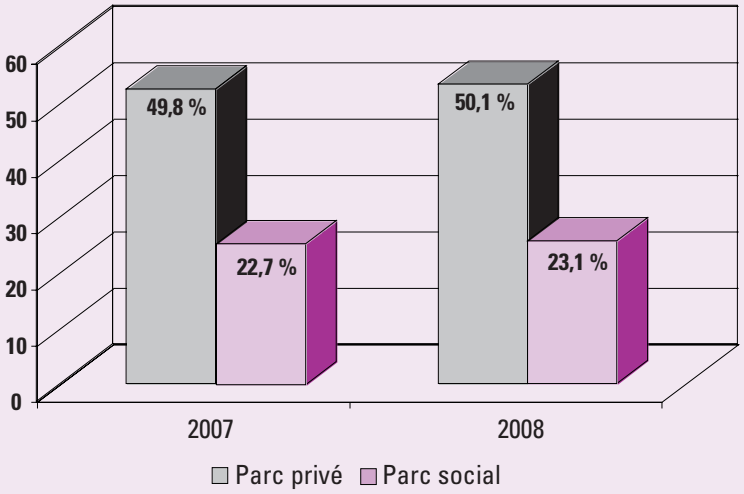


Dans le cas de figure d'un couple avec 2 enfants dont le revenu mensuel est équivalent à 1,5 Smic, le taux d'effort après déduction de l'aide au logement atteint quant à lui 50,1 % dans le parc privé et 23,1% dans le parc social.

Tableau 33 bis - Simulation du taux d'effort d'un couple avec 2 enfants dans 3 pièces de 65 m² (revenu: 1,5 Smic)

Couple avec 2 enfants	Parc privé[1]	Parc social[2]
Montant du loyer (3 pièces de 65 m²)	780	331
Charges estimées[3]	143	143
Aide au logement en 2007	143	114
Revenu mensuel (1,5 Smic net)	1 556	1 556
Taux d'effort	**50,1 %**	**23,1 %**

Evolution du taux d'effort
Couple avec 2 enfants dans 3 pièces de 65 m² (revenu: 1,5 Smic)



Note méthodologique

(1) Niveau moyen des loyers de marché dans le parc privé en 2008, soit 12,0 €/m2 (source : Clameur).
(2) Loyer Hlm PLUS maximal au 1er juillet 2008 en zone 2 (agglomération de plus de 100 000 habitants et Ile-de-France hors agglomération parisienne et villes nouvelles), soit 5,10 euros/m2 (en surface utile).
(3) Les charges correspondent au double du montant forfaitaire des charges pris en compte pour le calcul de l'aide au logement selon les situations familiales décrites (mode de calcul pouvant être considéré comme se rapprochant du montant moyen des charges réelles dans le logement social).
(4) Taux d'effort = (montant du loyer + charges - aide au logement) / revenu mensuel.

Ces taux d'effort témoignent de l'extrême fragilité financière dans laquelle se trouvent nombre de personnes en France aujourd'hui. Ils illustrent par ailleurs la difficulté que rencontrent les ménages pour subvenir aux besoins quotidiens les plus élémentaires une fois les dépenses de logement honorées. Ils illustrent également les risques de surendettement ou d'impayés vis-à-vis des bailleurs. En mettant en évidence ces taux d'effort, on ne peut que s'interroger sur la capacité des ménages à maintenir un niveau de vie décent. Et l'on comprend aisément que le moindre accident, la moindre dépense imprévue, provoquent immanquablement des situations très difficiles.

Annexes 1 (source : Michel Mouillart)

Tableau 34 - Les dépenses de la collectivité en faveur du logement

1. Par type de dépenses

Dépenses de la collectivité (en millions d'€)	Aides à la pierre	Aides à l'investissement	Aides fiscales	Aides à la personne	Aides aux plus démunis	Ensemble des dépenses
2000	2041	4912	9497	12642	257	29349
2001	2002	5179	9026	12994	259	29460
2002	1888	5294	9143	13527	249	30101
2003	1820	5432	8890	13623	256	30021
2004	1744	5976	8723	14093	291	30827
2005	1620	5769	9844	14009	283	31525
2006	1753	5972	11005	14359	305	33394
2007	1641	6012	11475	14579	335	34042
2008	1496	6158	12150	14770	375	34949

2. Par catégorie de bénéficiaires

Dépenses de la collectivité (en millions d'€)	Secteur locatif social	Secteur locatif privé	Propriétaires et accédants	Ensemble des dépenses
2000	9040	9768	10541	29349
2001	9145	9710	10605	29460
2002	9674	10217	10210	30101
2003	9938	10414	9669	30021
2004	10287	10596	9944	30827
2005	10595	10870	10060	31525
2006	11521	12060	9813	33394
2007	11829	12252	9961	34042
2008	12041	12626	10282	34949

3. Par catégorie de financeurs

Dépenses de la collectivité (en millions d'€)	Budget de l'État	Partenaires sociaux	Collectivités locales	Ensemble des dépenses
2000	19623	8758	968	29349
2001	19293	9204	963	29460
2002	19457	9601	1043	30101
2003	19179	9741	1101	30021
2004	19641	10011	1175	30827
2005	19868	10404	1253	31525
2006	21214	10812	1368	33394
2007	21288	11275	1479	34042
2008	21690	11629	1630	34949

Tableau 35 - Les retours et les prélèvements sur le secteur du logement

1. Par type de prélèvements

Retours et prélèvements (en millions d'€)	TVA	Fiscalité nationale	Prélèvements	Fiscalité locale	Ensemble des prélèvements
2000	11875	3414	3152	15064	33505
2001	12514	3532	3574	15520	35140
2002	13247	3797	3611	16509	37164
2003	13837	4295	2879	17238	38249
2004	15256	4568	2664	18140	40628
2005	17546	4947	2439	19322	44254
2006	19693	5187	3270	20469	48619
2007	21375	5475	2706	21550	51106
2008	22830	5750	2490	22600	53670

2. Par secteur de prélèvements

Retours et prélèvements (en millions d'€)	Secteur locatif social	Secteur locatif privé	Propriétaires et accédants	Ensemble des prélèvements
2000	6023	7919	19563	33505
2001	6631	8214	20295	35140
2002	6969	8580	21615	37164
2003	6662	9221	22366	38249
2004	6592	9912	24124	40628
2005	6802	10967	26485	44254
2006	7937	11772	28910	48619
2007	8157	12402	30547	51106
2008	8597	12990	32083	53670

3. Par catégorie de bénéficiaires

Retours et prélèvements (en millions d'€)	Budget de l'État	Collectivités locales	Ensemble des prélèvements
2000	18441	15064	33505
2001	19620	15520	35140
2002	20655	16509	37164
2003	21011	17238	38249
2004	22488	18140	40628
2005	24932	19322	44254
2006	28150	20469	48619
2007	29556	21550	51106
2008	31070	22600	53670

Annexes 2 : Données régionales

Tableau 36 - Nombre de logements locatifs sociaux financés par région (hors ANRU) au 31/12/2007

Région	PLAI	PLUS (1)	Total PLUS et PLAI	PLS (hors foncière)	Total LLS	Objectif réévalué (2)	Résultats / objectifs réévalués
Ile de France	5 197	7 995	13 192	9 221	22 413	23 259	96,4 %
Alsace	329	1 421	1 750	1 136	2 886	2 859	100,9 %
Aquitaine	432	2 428	2 860	2 580	5 440	5 919	91,9 %
Auvergne	298	1 129	1 427	970	2 397	1 838	130,4 %
Bourgogne	275	1 410	1 685	394	2 079	2 175	95,6 %
Bretagne	505	3 346	3 851	1 281	5 132	6 184	83,0 %
Centre	335	1 510	1 845	935	2 780	3 301	84,2 %
Champagne-Ardenne	190	637	827	582	1 409	1 800	78,3 %
Franche-Comté	144	642	786	421	1 207	1 435	84,1 %
Languedoc-Roussillon	491	1 269	1 760	2 007	3 767	5 770	65,3 %
Limousin	32	503	535	229	764	767	99,6 %
Lorraine	254	1303	1 557	690	2 247	2 428	92,5 %
Midi-Pyrénées	540	3 031	3 571	1 557	5 128	5 958	86,1 %
Nord-Pas de Calais	480	5 050	5 530	1 112	6 642	6 220	106,8 %
Basse-Normandie	139	889	1 028	529	1 557	2 185	71,3 %
Haute-Normandie	144	1 040	1 184	561	1 745	2 476	70,5 %
Pays de la Loire	572	2 343	2 915	2 029	4 944	5 885	84,0 %
Picardie	247	930	1 177	916	2 093	3 266	64,1 %
Poitou-Charentes	239	743	982	573	1 555	1 935	80,4 %
PACA	1 223	3 495	4 718	2 256	6 974	8 175	85,3 %
Rhônes-Alpes	1 588	5 846	7 434	3 709	11 143	11 184	99,6 %
Corse	83	240	323	204	527	481	109,6 %
Total	**13 737**	**47 200**	**60 937**	**33 892**	**94 829**	**105 500**	**85,9 %**

(1) y compris PLUS CD et PALULOS communale.
(2) ré-évaluation suite au vote de la loi sur le Droit au logement opposable.
Source : DGUHC.

Tableau 37 - Evolution du parc par région de 1998 à 2005 et part des logements individuels

Région	Parc Hlm (en milliers de logements)				Part de l'individuel dans (%)			
	31/12/1998	31/12/2006	Nbre de mises en location en 2006	Evolution annuelle moyenne de 1998 à 2006	Le parc social au 31/12/2006	Les mises en location en 2005	Les mises en location en 2006	Vacance plus de 3 mois au 31/12/2006
Île-de-France	1 115	1 192	9,6	9,6	2,8	9,9	8,5	1,0
Champagne-Ard.	135	138	1,3	0,4	19,7	41,5	48,9	1,8
Picardie	125	135	1,7	1,2	21,8	70,1	54,6	0,7
Haute-Normandie	160	167	1,1	0,9	16,4	51,7	60,4	1,3
Centre	179	186	1,9	0,9	23,2	53,6	60,6	2,1
Basse-Normandie	1 105	111	1,0	0,8	34,5	75,0	58,6	1,0
Bourgogne	101	105	0,8	0,5	14,5	47,8	43,0	2,9
Nord - Pas-de-C.	304	322	4,1	2,2	35,5	63,1	52,0	0,8
Lorraine (1)	143	149	1,7	n.d.	13,0	29,3	44,9	1,8
Alsace	90	101	2,1	1,4	4,3	13,2	5,3	1,2
Franche-Comté	73	76	0,6	0,4	10,3	34,2	45,3	1,6
Pays de la Loire	182	196	2,6	1,7	26,4	52,1	58,7	1,4
Bretagne	126	144	2,6	2,2	22,4	48,3	40,9	0,3
Poitou-Charentes	72	76	0,8	0,5	27,4	70,4	82,4	1,0
Aquitaine	119	133	3,3	1,8	22,1	52,3	39,0	0,3
Midi-Pyrénées	95	108	3,1	1,6	16,0	34,0	42,4	1,2
Limousin	36	38	0,5	0,3	16,0	73,7	63,8	2,1
Rhône-Alpes	382	413	5,0	3,9	7,4	16,0	13,3	1,1
Auvergne	58	64	1,0	0,8	17,6	36,3	42,3	1,1
Languedoc-Rous.	100	115	2,0	1,9	14,4	14,6	22,4	1,3
PACA	242	263	3,6	2,6	6,3	18,9	5,8	0,6
Corse	11	12	0,1	0,1	9,5	0	10,6	0,3
Métropole	**3 953**	**4 244**	**50,5**	**35,1**	**14,0**	**32,2**	**32,3**	**1,1**
Guadeloupe		29	1,1	n.d.	19,4	26,5	25,5	2,3
Martinique		26	0,4	n.d.	2,0	0	0,0	0,5
Guyane		10	0,4	n.d.	28,5	88,9	55,0	1,5
Réunion		51	1,1	n.d.	18,0	29,7	31,2	0,3
Dépt d'outre-mer		**117**	**3,0**	n.d.	**15,7**	**24,6**	**28,1**	**0,9**
France entière		**4 361**	**53,4**	n.d.	**14,0**	**31,8**	**32,1**	**1,1**

Source : MEDAD/SoeS Série des enquêtes sur le parc locatif social.
(1) les 8 153 logements des houillères du bassin de Lorraine ont été comptabilisés pour la première fois au 31/12/2000.

Tableau 38 - Demandes et attributions de logement social

Départements	Attributions de l'année	Demandes en attente
Alsace	8 324	32 228
Aquitaine	12 770	72 040
Auvergne	6 635	20 566
Basse-Normandie	8 104	33 662
Bourgogne	12 425	27 671
Bretagne	13 759	39 418
Centre	18 586	50 882
Champagne-Ardenne	15 778	30 023
Corse	476	5 320
Franche-Comté	10 148	18 604
Haute-Normandie	14 636	50 935
Ile-de-France*	47 968	333 446
Languedoc-Roussillon	8 931	51 965
Limousin*	3 371	6 956
Lorraine	15 001	31 799
Midi-Pyrénées	13 222	37 032
Nord-Pas-de-Calais	29 348	120 481
PACA	12 446	116 524
Pays de la Loire*	NR	NR
Picardie	13 271	57 290
Poitou-Charente	9 006	26 495
Rhône-Alpes*	32 783	12 631

Source : DGUHC.
*Alors que la DGUHC indique que 1 798 788 demandes ont été enregistrées en 2007 au niveau national, les données disponibles par régions sont parcellaires : en l'occurrence la demande de logement social n'est pas renseignée pour les départements, notamment Paris, la Corrèze, la Haute-Savoie, la Mayenne, la Sarthe, la Loire-Atlantique, le Maine-et-Loire, la Vendée.

Tableau 39 - Production de l'offre à loyers maîtrisés et sorties d'habitat indigne par régions en 2007

	Production d'une offre à loyers maîtrisés			Sortie d'habitat indigne		
	Logements conventionnés	Logements intermédiaires	Total	Propriétaires bailleurs	Propriétaires occupants	Total
Alsace	279	707	986	123	8	131
Aquitaine	697	284	981	67	30	97
Auvergne	739	29	768	167	61	228
Basse-Normandie	256	423	679	141	42	183
Bourgogne	354	182	536	100	27	127
Bretagne	853	168	1 021	36	39	258
Centre	405	211	616	73	42	115
Champagne-Ardenne	403	51	454	165	20	185
Corse	75	16	91	41	7	48
DOM-TOM	370	140	510	43	0	43
Franche-Comté	423	58	481	17	12	29
Haute-Normandie	134	213	347	112	25	137
Île-de-France	1 090	12 768	13 858	2 564	457	3 021
Languedoc-Rous.	835	207	1 042	210	38	248
Limousin	294	18	312	21	14	35
Lorraine	1 552	150	1 702	456	12	468
Midi-Pyrénées	894	341	1 235	171	43	214
Nord-Pas-de-Calais	2 318	1 177	3 495	292	21	313
Pays de la Loire	573	118	691	33	19	52
Picardie	359	257	616	97	29	126
Poitou-Charente	472	58	530	42	37	79
PACA	605	534	1 139	462	58	520
Rhône-Alpes	1 135	525	1 660	682	31	713
Total	15 115	18 635	33 750	6 115	1 072	7 187

Source : Anah.

Chapitre 4

Le Droit au logement opposable : avancées, interrogations et perspectives

- Une loi ambitieuse… aux effets encore limités et incertains.
- Une loi protectrice… dont l'application traduit parfois une conception restrictive du droit.
- Une loi vertueuse… quand l'accès au logement des personnes en difficulté est favorisé.

Adoptée le 5 mars 2007, la loi sur le Droit au logement opposable (Dalo) est mise en oeuvre depuis le début de l'année 2008. En ouvrant de nouveaux droits aux personnes en difficulté pour accéder à un logement ou à un hébergement, la loi Dalo constitue une avancée majeure qui vient prolonger sur le terrain juridique les mesures adoptées depuis une quinzaine d'années.

Elle s'inscrit en effet dans le sillage de la politique en faveur du logement des personnes défavorisées qui a émergé à la fin des années 1980 et s'est fortement développée au cours de la décennie qui a suivi. La loi Besson du 31 mai 1990 « visant à mettre en œuvre le droit au logement » puis la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 ont contribué à édifier un socle législatif et à créer des dispositifs spécifiques ayant vocation à aider les ménages pauvres et précaires à se maintenir ou à accéder à un logement. C'est avec l'idée de fabriquer un « filet de sécurité » et d'opposer un « dernier rempart contre l'exclusion du logement », qu'ont été créés des Plans départementaux d'action en faveur du logement des personnes défavorisées (PDALPD) et mis en place les Fonds de solidarité pour le logement (FSL).

Quelques années plus tard, la loi de décentralisation d'août 2004, sans remettre frontalement en cause ces dispositifs, en a toutefois redistribué les compétences. Les Départements se sont vus confier l'entière responsabilité des FSL et les intercommunalités qui le souhaitent peuvent désormais gérer les crédits qui permettent de développer une offre d'hébergement ou de logement pour les publics les plus fragiles. De son côté, l'État assure toujours avec les Conseils généraux le co-pilotage des plans départementaux, mais sans les capacités d'intervention qui étaient les siennes jusqu'alors.

La loi Dalo modifie radicalement le cadre de la mise en œuvre du droit au logement. **À l'obligation de moyens** faite aux collectivités publiques par les lois adoptées au cours des années 1990 (élaborer un plan d'action en faveur du logement des personnes défavorisées, créer un Fonds de solidarité pour le logement), **elle substitue une obligation de résultat : donner un toit à ceux qui n'en ont pas.** Un apport majeur de la loi Dalo consiste notamment à introduire des voies de recours amiable devant les commissions de médiation installées dans chaque département puis, le cas échéant, de recours contentieux devant les tribunaux administratifs.

La loi a désigné six catégories de publics qui peuvent déposer des recours devant les commissions de médiation depuis le début de

l'année 2008. Cinq d'entre elles, qui concernent des personnes en situation particulièrement difficile[1], peuvent déposer des recours contentieux devant les tribunaux administratifs depuis le 1er décembre 2008. La dernière catégorie, constituée des demandeurs de logements sociaux qui n'ont pas reçu de réponse à leur demande à l'expiration d'un « délai anormalement long[2] », devra attendre le premier janvier 2012 avant de pouvoir exercer un tel recours[3].

L'État est très clairement désigné pour être le garant de ce droit[4], sachant qu'en cas de non respect de ses obligations, le tribunal administratif pourra assortir son injonction d'une astreinte au profit du Fonds d'aménagement urbain dont le but est de mener des actions immobilières et foncières en faveur du logement social (ce qui, il faut le signaler, conduirait l'État à abonder un fonds… d'État !).

Un temps d'installation et de maturation est évidemment nécessaire pour que le dispositif monte en régime et puisse répondre pleinement aux ambitions de la loi. Mais d'ores et déjà, nombreux sont les débats parfois passionnés et les divergences de lecture qui accompagnent l'installation de ce nouveau droit. Certains considèrent que des acteurs sociaux sont trop frileux, qu'ils n'informent pas et n'accompagnent pas suffisamment les personnes ciblées par la loi dans leurs démarches juridiques. D'autres craignent que cette nouvelle disposition juridique vienne « bousculer » les circuits habituels qui leur permettent de trouver des

[1] Il s'agit des personnes :
- dépourvues de logement (personnes vivant à la rue, hébergées chez des tiers, en campings) ;
- menacées d'expulsion sans relogement ;
- hébergées de façon continue dans une structure d'hébergement ou logées temporairement dans un logement de transition ;
- logées dans des locaux impropres à l'habitation (caves, sous-sol, combles, pièces dépourvues d'ouverture sur l'extérieur) ou présentant le caractère d'une habitation insalubre ou dangereuse ;
- qui ont au moins un enfant mineur ou présentent un handicap ou ont au moins une personne handicapée à charge et qui sont logées dans une habitation manifestement suroccupée ou dans un logement indécent.

[2] Celui-ci est fixé par arrêté préfectoral en fonction des capacités d'accueil du parc Hlm, il peut aller de quelques mois à plusieurs années.

[3] Les personnes qui relèvent de cette catégorie peuvent d'ores et déjà déposer un recours amiable devant les commissions de médiation car c'était déjà le cas avec la loi de 1998 qui avait instauré de telles commissions (mais elles ne formulaient que des avis). Mais elles devront attendre 2012 pour déposer des recours contentieux.

[4] Notons que l'absence de responsabilisation directe des collectivités locales pose question dans la mesure où, d'une part, elles attribuent des logements sociaux et, d'autre part, ce sont elles qui délivrent les permis de construire et détiennent la compétence en matière d'urbanisme.

réponses pour les personnes en difficulté de logement. Certains encore y voient un levier pour améliorer la connaissance des besoins en logement et pointer les défaillances des dispositifs existants, voire pour remettre dans le bon sens la politique du logement dans son ensemble. D'autres considèrent qu'une telle lecture est excessive et qu'il serait plus pertinent de limiter le droit au logement à sa fonction première de droit de recours. À ces interrogations s'ajoutent celles des juristes qui – réfléchissant sur la notion d'opposabilité du droit au logement – lui préfèrent celle de « justiciabilité » dans la mesure où l'intéressé ne retrouvera pas nécessairement un logement au terme de la procédure en justice qu'il aura engagée. En effet, « l'abstention prolongée de l'État de trouver un logement pour le demandeur n'a d'autre effet que d'obliger la puissance publique à s'acquitter d'une astreinte dont le produit reviendra non pas au requérant mal logé mais à un fonds d'aménagement urbain[5] » qui contribuera au financement de la production de logements sociaux.

Bref, au-delà de la surprise que constitue le nombre relativement faible de sollicitations au regard des estimations élaborées au moment de la discussion de la loi Dalo, sa mise en œuvre suscite des interrogations qui relèvent en fait de deux registres différents. Une première série de questions renvoie directement au cadre d'intervention que la loi a institué et à ses orientations générales. Si un certain nombre de débats a été tranché au moment de l'élaboration de la loi[6], son application renforce les doutes qui s'étaient alors exprimés, et en suscite de nouveaux. Certains portent sur la capacité de l'État à être le garant du droit au logement, alors que les outils et moyens d'intervention pour le rendre effectif sont dans les mains des collectivités locales. D'autres concernent les effets de la mobilisation du seul contingent préfectoral sur le renforcement de la spécialisation sociale d'un parc Hlm très inégalement réparti entre les communes et les quartiers des villes.

[5] « Le Droit au logement opposable vu de l'étranger : poudre aux yeux ou avancée décisive », Nicolas Bernard, Professeur aux Facultés universitaires Saint Louis, Bruxelles, in *Revue de Droit Public*, N°3-2008.

[6] Parmi les débats qui ont été tranchés par la loi, notons le choix de faire de l'État le garant du droit au logement et l'affirmation de ce droit alors que les conditions de sa mise en œuvre ne sont pas nécessairement remplies, ce qui a conduit à repousser à 2012 la possibilité d'exercer un recours contentieux pour les demandeurs de logements sociaux qui n'obtiennent pas de réponse au terme d'un délai anormalement long. Le temps qui nous sépare de 2012 est considéré comme devant laisser le temps aux responsables politiques de produire les logements sociaux nécessaires pour satisfaire la demande.

La seconde série d'interrogations relatives à la loi Dalo appartient au registre de sa mise en œuvre et concerne le risque de dénaturation du Droit au logement opposable qui surviendrait si le fonctionnement des commissions de médiation devait conduire à renforcer localement la sélectivité des règles instituées par la loi, à filtrer les demandeurs de recours et à finalement sélectionner les demandes en fonction des capacités de réponse. En pointant ces pratiques, il ne s'agit pas de mettre en doute la bonne volonté de ceux qui siègent dans les commissions de médiation, mais d'attirer l'attention sur les dérives qui peuvent insidieusement s'installer, parfois au nom de l'efficacité ou de la cohérence de l'action en faveur des publics les plus fragiles. De telles pratiques, si elles se développaient, iraient à l'encontre de la perspective tracée par la loi. Une perspective destinée à mettre en place - à l'horizon de 2012 - un dispositif de recours contentieux à vocation universelle qui ne serait pas seulement ouvert aux personnes en situation particulièrement difficile (celles qui relèvent des cinq premières catégories prioritaires fixées par la loi) mais à tout demandeur de logement social qui n'obtiendrait pas un logement dans un délai considéré comme normal.

Dans un contexte de crise du logement qui s'aggrave et touche un nombre croissant de ménages et de territoires, la loi Dalo constitue une avancée juridique incontestable pour toutes les personnes en situation de fragilité par rapport au logement qui ne trouvent pas de réponse adaptée à leurs besoins. Mais cette avancée majeure ne doit pas pour autant masquer les interrogations fondamentales qu'elle soulève, qui tiennent, comme nous l'avons suggéré, tant à son cadrage initial qu'à la manière dont elle est aujourd'hui en train d'être mise en œuvre. **Les conclusions que l'on dégage après une année d'application de la loi sont donc ambivalentes.** Elles mettent en évidence les acquis fondamentaux de la loi mais pointent les limites des dispositifs institués par le législateur ; elles soulignent la volonté d'apporter des protections légales aux demandeurs de logement, mais s'inquiètent de l'application du droit au logement dans un contexte où la politique du logement ne contribue pas à le rendre effectif. C'est de cette ambivalence que tente de rendre compte ce chapitre, non pour s'en satisfaire, mais pour appeler tous ceux qui adhèrent au principe du Droit au logement opposable à créer les conditions de sa mise en œuvre. Les trois parties de ce chapitre - qui s'appuie sur l'analyse de la mise en œuvre du droit au logement dans une dizaine de départements - évoquent les tensions que fait surgir l'application de la loi et indiquent des voies de progrès.

La loi relative au Droit au logement opposable est incontestablement une loi ambitieuse qui est censée favoriser l'accès au logement locatif de plusieurs centaines de milliers de demandeurs… Mais ses effets apparaissent encore incertains, tant par le nombre de personnes concernées que par les solutions qui leur sont proposées pouvant mettre en cause la mixité sociale.

C'est **une loi protectrice** puisqu'elle confère des droits nouveaux aux demandeurs de logement qui, pour trouver une solution, ne pouvaient compter jusqu'à maintenant que sur l'efficacité des dispositifs en faveur du logement des défavorisés mis en place dans les années 1990… Mais son application traduit parfois une conception restrictive du droit.

C'est enfin **une loi qui peut être vertueuse si elle contribue à rendre l'action en faveur des personnes en difficulté plus cohérente** et si elle conduit à réorienter la politique du logement pour mieux répondre à la demande sociale de logement. Cette vision optimiste des effets potentiels de la loi doit cependant être nuancée quand on constate que le projet de loi de mobilisation pour le logement (la première loi concernant le logement débattue au Parlement après la loi Dalo) ne prend absolument pas en compte la nécessité de développer une offre locative sociale et de mieux la répartir spatialement. Elle ne prend pas plus en compte les réflexions du « Collectif des associations unies pour une nouvelle politique publique du logement des personnes sans abri et mal logées[7] », ni les propositions du « rapport Pinte » lequel traite pourtant de l'hébergement et de l'accès au logement[8]. **Où est la cohérence de l'action publique quand ces propositions, qui s'inscrivent dans la logique de la loi sur le Droit au logement opposable, sont ignorées par la loi de mobilisation pour le logement dont la discussion a démarré à l'automne 2008 au Parlement ?**

[7] Constitué à l'hiver 2007-2008, le Collectif des associations unies qui rassemble une trentaine d'associations s'est réuni le 21 février 2008 pour une « Nuit Solidaire pour le Logement », place de la République à Paris. En 2008, le Collectif associatif a été reçu à plusieurs reprises par le Premier ministre, la ministre du Logement et M.Pinte dans le cadre de la mise en œuvre du Chantier national prioritaire. Il a élaboré un « baromètre » pour suivre la mise en place des 13 engagements et 100 propositions considérés par le Collectif comme prioritaires et urgents.

[8] Au début de l'année 2008, le Premier ministre a confié à Etienne Pinte, député des Yvelines, une mission concernant l'hébergement et l'accès au logement pour élaborer des propositions en lien avec le Collectif des associations unies.

1

Une loi ambitieuse… aux effets encore limités et incertains

La loi Dalo est assurément ambitieuse puisqu'elle concerne potentiellement un grand nombre de ménages et qu'elle couvre un large spectre de personnes en difficulté de logement. Mais après un an d'application, force est de constater qu'elle n'a trouvé qu'un faible écho auprès des personnes mal logées ou privées de logement et que d'importantes disparités apparaissent entre les départements. Ces disparités territoriales tiennent sans doute à l'inégale pression de la demande de logement selon les territoires. Mais elles peuvent aussi résulter d'une insuffisante mobilisation des acteurs locaux que la loi ignore, alors que leur concours est pourtant indispensable pour créer les conditions de mise en œuvre du droit au logement. C'est ainsi que la loi Dalo affirme le rôle de garant de l'État sur lequel pèse l'obligation de résultat, dans une période où l'on assiste à une montée en responsabilité des collectivités locales. Elles détiennent en effet des pouvoirs majeurs en matière d'urbanisme et de financement du logement social (notamment quand elles sont délégataires des aides à la pierre). En les maintenant hors du processus de mise en œuvre du Droit au logement opposable, la loi n'irait-elle pas à contre-courant des évolutions récentes ?

À cette interrogation s'en ajoute une autre concernant la nature des réponses apportées aux personnes, dont la demande est reconnue prioritaire par les commissions de médiation. Les services de l'État disposent pour cela du contingent préfectoral qui représente normalement 25 % du parc locatif social. Mais il est aussi mal réparti que l'est le logement social et sa mobilisation risque d'accentuer la spécialisation sociale des quartiers et des communes où il est concentré.

Par les questions qu'elle soulève, la mise en œuvre de la loi sur le Droit au logement opposable vient en quelque sorte interroger le cadre d'intervention et les modes opératoires que le législateur a élaborés. Elle souligne également la nécessité de progresser sur trois points au moins : améliorer l'information et l'accompagnement des personnes en octroyant les moyens suffisants aux acteurs sociaux (services publics, associations…) ; mieux associer les collectivités locales à la mise en œuvre du droit au logement dont elles doivent assumer elles aussi la responsabilité ; ne pas faire porter sur le seul contingent préfectoral la charge du relogement des ménages prioritaires.

Un déficit d'information et de mobilisation

La première interrogation qui surgit au vu de l'analyse des demandes adressées aux commissions de médiation, dix mois après leur installation, concerne la relative faiblesse du nombre de dossiers de recours déposés. À la fin du mois d'octobre 2008, après dix mois de mise en œuvre effective de la loi, quelque 50 000 dossiers avaient été déposés auprès des commissions de médiation, et l'on estime qu'il devrait y en avoir entre 80 000 et 100 000 au cours de la première année d'application (parmi ceux-ci, plus de 9 sur 10 concernent une demande de logement). Certes, ce résultat peut sembler relativement faible au regard des estimations faites au moment de l'élaboration de la loi qui évaluaient entre 500 000 et 600 000 le nombre de ménages potentiellement concernés[9]. Mais on peut aussi considérer qu'il est significatif pour une première année d'application de la loi[10].

Nombre de dossiers déposés au 31 août 2008

Dossiers concernant	Logement	Hébergement	Total
Nombre	47 183	3 698	50 881
%	93 %	7 %	100 %

Source : Comité de suivi de la mise en œuvre du Droit au logement opposable.

La relative faiblesse du nombre de recours effectués auprès des commissions de médiation conduit à s'interroger sur l'ambition d'une loi qui visait une cible relativement large de personnes en difficulté de logement : celles appartenant à cinq catégories de publics prioritaires sans compter tous les demandeurs de logement social qui n'ont pas de réponse au terme de délais anormalement longs. À quoi peut-on attribuer ce constat ? Au temps nécessaire à la montée en régime du dispositif, à la faiblesse de l'information ou à l'inégale mobilisation des personnes et structures en contact avec des personnes relevant des catégories de la loi Dalo ?

Même dans des départements où le marché du logement est peu tendu, la question de l'accès à ce nouveau droit est posée. Or, à l'évidence,

[9] Ces estimations réalisées par les services du ministère en charge du Logement (500 000) ou par l'Union sociale pour l'habitat (600 000) concernent uniquement les demandes relevant des cinq catégories de ménages prioritaires.
[10] 100 000 dossiers déposés devant les commissions de médiation en 2008 (tous ne sont pas reconnus prioritaires et urgents) représenteraient près d'un quart des attributions de logements sociaux (et si les 40 000 demandes reconnues prioritaires et urgentes donnaient lieu à un relogement, elles représenteraient environ un dixième des attributions).

l'information diffusée en direction des personnes potentiellement concernées reste à ce jour insuffisante. Une brochure du Ministère a bien été produite, mais elle est diffusée de façon relativement restrictive (sur Internet, dans des Agences départementales d'information sur le logement et quelques administrations) et au total l'information gouvernementale sur le Droit au logement opposable s'est révélée à l'évidence bien plus restreinte que celle sur « la maison à 15 euros par jour » ! Elle s'est le plus souvent limitée à l'envoi par les services de l'État de documents et de formulaires à quelques partenaires (CCAS, Conseils généraux, Adil) pour qu'ils en assurent la diffusion en direction des intéressés, mais tout cela de façon relativement discrète sans véritable stratégie de communication. Alors que ce nouveau droit s'adresse à des publics souvent fragilisés socialement, et parfois très éloignés des services publics et des technologies d'information électronique, les moyens développés en matière de communication devraient être à la fois plus importants et mieux adaptés. C'est d'ailleurs ce que rappelle le Comité de suivi de la mise en œuvre du Dalo qui estime que **« l'information des personnes en difficulté de logement ne peut pas reposer uniquement sur des outils d'information générale ».** Il conviendrait aussi de mobiliser davantage tous les relais d'information en contact avec ces personnes (travailleurs sociaux, services logement des collectivités locales, bailleurs sociaux, associations…).

De même, si les dossiers déposés à ce jour témoignent du fait que les villes-préfectures sont mieux loties en termes d'information ou d'organisation de la gestion des demandes (voire constituent dans certains départements le passage obligé pour le dépôt des recours), il est essentiel de tout mettre en œuvre pour s'assurer que l'information à destination des publics ciblés par la loi irriguera plus largement les territoires. Si les actions lancées par les préfets sont timides (bien que le législateur ait explicitement prévu l'organisation d'une information par l'État) et se limitent le plus souvent à solliciter les Adil, d'autres acteurs - collectivités locales ou associations - ont parfois pris le relais.

En Isère, par exemple, une commune de l'agglomération grenobloise prévoit de mettre en place des formations internes pour les personnels accueillants du CCAS afin qu'ils soient à leur tour en capacité d'informer les demandeurs de logement. Ainsi, des structures d'hébergement iséroises ont mis en place des séances d'information collectives pour leurs usagers. Le secteur associatif se mobilise également autour de l'information des publics : dans le département des Bouches-du-Rhône, la Fondation Abbé Pierre a lancé une campagne d'information par voie d'affichage en septembre 2008, campagne visant à promouvoir l'ouverture d'une permanence téléphonique et animée par une plate-forme en capacité de répondre aux questions relatives à la sai-

sine de la commission de médiation. Après un mois d'activité, la plateforme avait reçu 298 appels, qui ont donné lieu à 117 inscriptions pour des entretiens dans les permanences d'accueil. On note déjà de fortes disparités entre les permanences ; celle de Marseille étant bien plus sollicitée (67 inscrits) que d'autres (seulement une inscription à Arles), ce qui confirme le besoin de mieux faire connaître les permanences Dalo aux publics, associations et services sociaux.

Au-delà du déficit d'information, **on peut s'interroger sur les hésitations ou les résistances de certains acteurs à faire remonter les demandes.** Sur des territoires fortement marqués par la crise du logement, des intervenants sociaux hésitent parfois à inciter leurs interlocuteurs à remplir des dossiers considérant (peut-être à tort) qu'aucune solution de relogement n'est envisageable. Certaines associations se demandent si elles ne vont pas freiner leurs démarches de dépôt de dossiers après avoir constaté la faiblesse et le caractère contraint des relogements proposés, pour privilégier les solutions de relogement dans le cadre des accords passés de longue date avec les bailleurs sociaux. Dans un département comme celui du Nord – mais cela se vérifie aussi ailleurs – le Conseil général et les associations (notamment les CHRS) préfèrent continuer à faire fonctionner leur partenariat avec les bailleurs sociaux sur la base des dispositifs pré-existants. Il est également possible que certains ménages hébergés, pour accéder à un logement, préfèrent s'en remettre à leur structure et aux opportunités de logement qu'elles sont en mesure de leur offrir plutôt que de solliciter la commission de médiation et de se voir proposer une offre « à prendre ou à laisser » par le préfet. **Le fait qu'un refus interdise la possibilité d'un nouveau recours conduit aussi certains responsables de structures d'hébergement à adopter une position attentiste et à ne pas encourager les personnes accueillies à déposer de dossiers devant les commissions de médiation.**

À ces réticences des services sociaux et des associations en contact avec les personnes en difficulté de logement, s'ajoutent celles des organismes Hlm déjà soumis à la pression de la demande la plus sociale. S'ajoutent également celles des collectivités locales et de leurs services qui n'encouragent pas toujours l'expression de demandes de recours qui pourraient venir perturber les attributions de logements sociaux et mettre en péril des politiques de mixité qu'elles mènent parfois depuis de très nombreuses années (pour elles, la loi Dalo apparaît souvent comme « une nouvelle contrainte »). Dans les départements où le contexte immobilier et social est particulièrement tendu, comme par exemple dans l'Hérault - mais aussi en Seine-Saint-Denis et dans bien d'autres départements - la mise en œuvre du Droit au logement opposable apparaît relativement encadrée afin d'éviter

qu'elle ne génère une tension supplémentaire sur le parc social ou entre les acteurs. Bref, **toutes ces réticences mises bout à bout autorisent à parler d'une véritable « autocensure » qui vient freiner l'expression des demandes de recours et peut contribuer à la faiblesse du nombre de dossiers déposés à ce jour.** La mise en œuvre du Droit au logement opposable n'appelle donc pas seulement une meilleure information de ceux que la loi concerne, mais une action pour **lever les freins que génèrent les hésitations des acteurs impliqués par sa mise en œuvre.** C'est tout le sens de l'opération « Un toit, c'est un droit » qui vise à les sensibiliser pour aider les personnes concernées à exercer leur Droit au logement opposable.

Le « Bus Dalo » - Secours Catholique / Fondation Abbé Pierre

Partant du constat d'un manque d'information à destination des ménages potentiellement éligibles au Dalo, le Secours Catholique et la Fondation Abbé Pierre ont mis en place une équipe mobile chargée de promouvoir le Droit au logement opposable sur l'ensemble du territoire. Du 23 octobre au 5 décembre 2008, le « Bus Dalo » a fait étape dans neuf villes de France (Grenoble, Marseille, Montpellier, Lyon, Metz, Lille, Toulouse, Paris et Rennes) avec pour mission d'informer, sensibiliser et mobiliser les habitants et les personnes mal logées.
Cette opération a révélé des attentes importantes d'information du grand public mais surtout chez les personnes en demande de logements sociaux, en habitation insalubre ou en instance d'expulsion. Elle a permis de réunir environ 650 personnes (citoyens, associations, élus, services sociaux chargés du logement etc.) autour de tables-rondes et de conférences-débats, mais aussi de renseigner, orienter et proposer un suivi à 900 personnes en situation de déposer un recours Dalo.
L'opération est prolongée dans la durée par l'ouverture sur les territoires de permanences d'accueil, d'information et de suivi en direction des ménages mal logés et la mise en place de modules de formation à destination des acteurs sociaux.
Un site Internet, *infodalo.fr,* a également été mis en service (formulaires Dalo, informations locales, informations spécifiques sur les recours contentieux, etc.)

Face aux disparités territoriales, des collectivités locales insuffisamment mobilisées

À l'interrogation sur le déficit d'information sur la loi Dalo, s'en ajoute une seconde qui concerne la disparité des sollicitations adressées aux commissions de médiation d'un département ou d'une région à l'autre. Au 31 octobre 2008, parmi les 50 900 recours déposés en France près des deux tiers l'avaient été en Ile-de-France (32 285 pour la région, 11 155

pour Paris) et environ 90 % étaient concentrés dans six régions (Ile-de-France, PACA, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais, Languedoc-Roussillon, Pays de la Loire). À l'inverse, certains départements n'avaient quasiment pas enregistré de recours à la fin du mois d'octobre 2008 : dans 15 d'entre eux, moins de 10 recours avaient été déposés. Et dans trois de ces départements, la commission de médiation n'avait pas eu à statuer, faute de dossiers à examiner[11]. Les tensions sur le marché du logement sont évidemment différentes d'un département à l'autre, mais il est difficile d'imaginer qu'il n'y ait pas, dans certains départements même faiblement peuplés, de ménages privés de logement, hébergés par des tiers ou des structures collectives, ou en instance d'expulsion ; sans compter ceux qui vivent dans des logements insalubres. À l'évidence, les demandes adressées aux commissions de médiation ne reflètent sans doute ni la réalité du mal-logement ni le besoin de recours qu'il peut faire naître.

Nombre de dossiers déposés au 31 octobre 2008

Nombre de dossiers concernant	Logement		Hébergement		Total	
France entière	47 183	100	3 698	100	50 881	100
Ile-de-France *dont Paris*	29 518 *10 446*		2 767 709		32 285 11 155	
Provence-Alpes-Côte d'Azur	4 206		39		4 245	
Rhône-Alpes	2 203		282		2 485	
Nord-Pas-de-Calais	1 716		67		1 783	
Languedoc-Roussillon	1 665		51		1 716	
Pays-de-Loire	1 651		147		1 798	
Total 6 régions	40 959	87	3 353	91	44 312	87

Source : Comité de suivi de la mise en œuvre du Droit au logement opposable.

Faut-il voir dans la faiblesse du nombre de recours déposés dans certains départements un reflet des délais d'installation des commissions de médiation ou de leurs difficultés de fonctionnement ? De fait, d'importants retards ont été enregistrés dans certains départements en ce qui concerne l'installation des commissions (celle de Guyane par exemple ne s'était toujours pas réunie en mai 2008), l'adoption du règlement intérieur (aucun règlement arrêté en mai dans les Deux-Sèvres ou l'Ardèche) ou encore la désignation des

[11] A la fin du mois d'octobre 2008, on comptabilisait 1 recours dans l'Aveyron, 2 en Haute-Marne et dans la Creuse, 3 en Haute-Saône, 4 dans les Hautes-Alpes, 5 en Ariège et dans le Gers, 6 dans le Tarn, 7 dans le Lot, 8 dans le Jura, 9 dans les Vosges et l'Ardèche. Dans certains départements, aucun recours n'avait été déposé (Cantal, Deux-Sèvres et Meuse).

représentants (Pyrénées-Atlantiques[12]), alors que d'autres commissions ont une activité extrêmement soutenue (Paris, Rhône, Bouches-du-Rhône par exemple).

On peut considérer que la manière dont le Droit au logement opposable se mettra en œuvre variera selon les territoires en fonction du dynamisme des politiques menées ces dernières années pour accompagner et répondre aux difficultés des ménages défavorisés, mais aussi en fonction des tensions sur le marché du logement et de l'adéquation ou non de l'offre de logements aux besoins locaux. La mise en œuvre du Droit au logement opposable dans le Finistère est révélatrice de ces disparités. L'agglomération de Brest qui mène depuis longtemps une politique ambitieuse en faveur du logement des personnes défavorisées ne génère qu'un faible nombre de recours ; ceux-ci sont concentrés sur le sud du département, là où la prise en compte de cette population paraît grandement insuffisante. Il en est de même dans le département de l'Isère où les territoires qui ont organisé leur intervention dans le cadre des comités locaux de l'habitat traitent en quelque sorte en amont le problème de l'accès au logement des personnes en difficulté et ne provoquent pas de demandes de recours ; ils émanent principalement de l'agglomération grenobloise où il n'existe pas de démarche cohérente d'intervention.

Mais la contextualisation nécessaire de la mise en œuvre du Droit au logement ne peut expliquer à elle seule la faiblesse du nombre de sollicitations dans certains départements. Celle-ci doit d'autant plus nous interroger que cette première étape de mise en œuvre de la loi (janvier 2008 pour les recours devant les commissions de médiation, puis recours devant les tribunaux administratifs à partir du 1er décembre 2008 pour les publics prioritaires) se situe dans la perspective de sa montée en régime en 2012, qui concernera alors tous les demandeurs de logements sociaux confrontés à des délais de réponse anormalement longs.

Il apparaît finalement difficile de dissocier la mise en œuvre du Droit au logement opposable du contexte territorial dans lequel il s'applique et notamment des politiques qui y sont menées. Sur certains territoires, là où la crise du logement est limitée, et où les dispositifs de prévention ou ceux issus de la politique en faveur du logement des personnes défavorisées fonctionnent, le recours aux commissions de

[12] En juin 2008, le président de la commission de médiation des Pyrénées-Atlantiques a renoncé à son poste : « La commission de médiation est incomplète. Je ne sais pour quelle raison, six mois après sa création, tous ses membres ne sont pas encore désignés. Or, si la commission n'est pas composée régulièrement, toutes les décisions qu'elle prend sont irrégulières et susceptibles de recours devant le tribunal administratif (…). Plusieurs départements sont dans cette situation » (Sud-Ouest du 13/06/2008).

médiation sera vraisemblablement limité à ceux qui sont évincés des dispositifs (l'enjeu est alors essentiellement celui de l'accès à l'information). Sur d'autres territoires où les tensions sont plus vives et les problèmes massifs (Paris par exemple), la loi n'est sans doute pas applicable en l'état, tant l'écart est grand entre le nombre de ménages en situation difficile et les possibilités de relogement. **Dans une telle situation, elle a une forte fonction révélatrice et on peut espérer qu'elle provoque un effet levier sur la mobilisation des contingents et d'une façon plus générale sur la politique du logement des personnes défavorisées.**

De même, la mise en œuvre du Droit au logement opposable ne peut faire l'impasse sur le rôle des collectivités locales et faire comme si l'État - qui a été très clairement désigné par la loi comme le garant du Droit au logement opposable - pouvait à lui seul en assurer la mise en œuvre. Certes, c'est sur lui que pèse l'obligation de résultat, mais ce sont les collectivités locales qui détiennent les leviers de l'action pour élargir l'offre de logements que ce soit en matière d'urbanisme (les communes), de mobilisation de l'offre foncière et de participation au financement du logement social ou encore de politique sociale du logement (les départements, à travers la responsabilité des FSL). Les limites du mode de fonctionnement actuel apparaissent quand les commissions de médiation désignent comme prioritaires des ménages qui présentent des fragilités, sans pouvoir s'assurer de la mobilisation des moyens des FSL (aides directes et accompagnement social) qui relèvent depuis 2005 de la responsabilité des Départements. Ce qui fait dire à certains responsables des services de l'État que « *c'est une vraie difficulté que le chef de file de l'action sociale ne soit pas partie prenante*[13] ».

La loi de mars 2007 a bien prévu de déléguer la responsabilité du Droit au logement opposable aux établissements publics de coopération intercommunale qui en feraient la demande dans le cadre d'une expérimentation de six ans[14]. Mais on peut douter de l'empressement de ces structures à s'en saisir dans un contexte d'incertitude concernant tant le financement du logement social que la répartition des compétences en matière d'habitat. Certes, le législateur a permis au délégataire du Dalo de mobiliser des moyens élargis (aides sociales, lutte contre l'insalubrité et le saturnisme, contingent préfectoral), mais c'est alors sur lui que repose la responsabilité d'organiser la coopération entre l'ensemble des acteurs politiques (l'État, les communes concernées et le Département). Ce qui revient à souligner que cette coopération est

[13] Propos d'un responsable de la DDE du Finistère.
[14] Ces collectivités doivent au préalable être délégataires de la compétence des aides à la pierre et avoir pour cela répondu à un certain nombre d'obligations concernant notamment la qualité et le contenu de leurs programmes locaux de l'habitat.

indispensable quand c'est une structure intercommunale qui devient garante du Droit au logement opposable (ne le serait-elle pas quand c'est l'État ?) et à faire l'hypothèse qu'elle y parviendra mieux que l'État. Bref, la répartition des compétences en matière de logement fait apparaître **le fossé,** qui risque d'ailleurs de s'élargir, **entre un État exigeant sur lequel pèse l'obligation de résultat mais sans moyens réels pour la mettre en œuvre, et des acteurs de première ligne (collectivités locales, organismes Hlm) disposant des outils d'intervention mais sur lesquels ne pèse aucune menace de sanction**.

Le recours exclusif au contingent préfectoral pourrait mettre en péril la mixité sociale

La mise en œuvre du Droit au logement est fondée sur la mobilisation du contingent préfectoral destiné aux personnes défavorisées (soit théoriquement 25 % des réservations du parc de logement social et une part relativement restreinte du parc privé conventionné[15]).

Ce choix réduit sensiblement l'impact de la loi dans la mesure où ce parc est limité quantitativement et témoigne d'une faible rotation qui fait craindre que l'offre de logements à « mettre en face » de ce nouveau droit soit en-deçà des situations d'exclusion concernées[16]. **L'écart entre le nombre de ménages potentiellement prioritaires (environ 600 000)[17] et les capacités d'accueil du parc Hlm sur le contingent préfectoral (60 000 logements maximum par an) doit être questionné.** Le risque éventuel serait que, faute d'une offre suffisante pour répondre à l'ensemble des besoins identifiés, des demandeurs de logement appartenant aux catégories prioritaires définies par la loi soient orientés vers des formules d'hébergement ou d'habitat temporaire, ou encore que l'opposabilité du droit au logement se traduise par un simple remaniement de l'ordre des prioritaires dans les listes d'attente.

Certes, le niveau actuel des sollicitations laisse des marges conséquentes pour accueillir les ménages dont la demande a été jugée prio-

[15] Il s'agit des logements faisant l'objet d'une convention sociale ou très sociale conclue entre l'Anah et des propriétaires privés. On peut estimer que ces logements constituent un stock inférieur à 100 000 unités (en estimant que les 10 000 logements conventionnés par an demeurent une dizaine d'années sous ce régime).

[16] Sans parler du fait que certains préfets ne maîtrisent aujourd'hui qu'une faible part de leur contingent, la gestion d'une partie de celui-ci étant ou pouvant être déléguée aux communes ou aux Établissements publics de coopération intercommunale.

[17] Cette estimation renvoie à une déclinaison statistique des cinq catégories de publics prioritaires à partir des données connues sur le mal-logement en France. Elle ne signifie pas pour autant que tous ces ménages potentiellement concernés auront besoin, auront la possibilité ou décideront de faire valoir leur droit.

ritaire. Mais cette appréciation globale doit être nuancée car la concentration des demandes de recours sur les villes-centre des départements ne permet pas de mobiliser l'ensemble du contingent pour y répondre. C'est ainsi que plus de 90 % des recours déposés dans l'Isère auprès de la commission de médiation concernent l'agglomération grenobloise alors que celle-ci ne dispose que de 35 % du contingent préfectoral et que le taux de mobilité y est plus faible que dans le reste du département[18]. **Il se pourrait donc que le contingent soit rapidement saturé dans les départements où les recours sont les plus nombreux.** Sans compter qu'il a aussi d'autres usages et qu'il est parfois déjà fortement mobilisé dans le cadre des plans départementaux et des accords collectifs passés entre l'État et les organismes Hlm. Tel est le cas, notamment dans le Rhône, où l'existence d'une multitude de dispositifs d'instruction des demandes émanant de personnes en difficulté et d'un service interadministratif contribuaient à solliciter fortement la ressource du contingent préfectoral avant la mise en œuvre du Droit au logement opposable.

Le recours au contingent préfectoral fait également craindre un risque d'accentuation de la spécialisation sociale du parc Hlm et un renforcement de la ségrégation territoriale (cf. chapitre 2). De fait, les ménages en difficulté concernés par la loi risquent d'être orientés vers les segments du parc social (qui par défaut restent vides) les plus accessibles financièrement, mais aussi souvent les plus dépréciés : la mise en œuvre de la loi irait alors à l'encontre des politiques visant à favoriser la mixité sociale, et provoquerait une accélération du processus de paupérisation du parc Hlm. Au risque de décourager les élus locaux et les responsables des organismes Hlm, et d'invalider les actions qu'ils mènent depuis tant d'années pour préserver la qualité de la vie sociale dans les quartiers sensibles.

Ces inquiétudes plaident pour tenter d'augmenter le nombre des logements mobilisables au titre de l'application de la loi « Dalo ». L'implication des contingents des collectivités locales, du 1 % et des bailleurs sociaux[19], voire la mobilisation d'une offre plus importante de logements locatifs privés, est nécessaire pour que ce nouveau droit puisse s'appliquer tout en maintenant les objectifs majeurs de diversité et de mixité sociale par l'habitat. D'autant que, même dans l'hypothèse d'un

[18] Il y aurait environ 500 logements disponibles pour répondre à un peu plus de 200 demandes prioritaires et urgentes en 2008. Cette estimation résulte de la prise en compte du contingent (25 % des 28 000 logements sociaux sur le territoire de l'agglomération grenobloise) et du taux de mobilité (7 % par an dans la période récente) : 28 000 x 0,25 x 0,07 = 490.

[19] Il est prévu que le 1 % Logement participe à la mise en œuvre de la loi Dalo (projet de loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre les exclusions débattu au Sénat en octobre 2008).

élargissement des contingents mobilisables, la loi Dalo risque de se heurter sur certains territoires à l'insuffisance du nombre de logements à bas loyers. De fait, la moindre mobilité au sein du parc Hlm, la baisse de construction de logements locatifs sociaux et la flambée des loyers du parc privé comme des prix des logements à l'achat, ont considérablement réduit le nombre de logements susceptibles d'être proposés chaque année aux catégories modestes ou défavorisées.

Il faut donc espérer que l'introduction du recours contentieux devant un juge constituera une manière d'inciter l'État à accentuer ses efforts pour tenir son engagement et pour revoir les orientations de la politique du logement vers la production et la meilleure répartition spatiale de logements à loyer accessible pour les demandeurs les plus modestes[20]. C'est seulement à cette condition que le droit au logement ne jouera pas contre la mixité sociale. Mais on peut douter de la volonté du pouvoir politique de tenir ces deux objectifs quand on note qu'il continue de privilégier la production de PLS par rapport aux véritables logements sociaux - PLUS et PLAI[21]. Un pouvoir politique qui abandonne par ailleurs toute ambition de mieux répartir la construction de logements sociaux entre les communes (la loi de mobilisation pour le logement qui envisage de réduire l'ambition de l'article 55 de la loi SRU en est une première illustration). **Si la mise en œuvre du Droit au logement opposable ne s'accompagne pas de la volonté de promouvoir la mixité sociale, elle n'aboutira au mieux qu'à la promotion d'un droit de faible qualité.**

[20] Le niveau annuel de la construction devrait être porté à 500 000 logements et les territoires frappés de plein fouet par la crise devraient faire l'objet d'une mobilisation spécifique (Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon…). Il faut surtout prévoir dans la construction de nouveaux logements un nombre significatif de véritables logements sociaux (PLUS et PLAI) et que soient mobilisés davantage de logements du parc privé pour élargir l'offre à vocation sociale et la diversifier.

[21] Le programme d'acquisition auprès des promoteurs privés de 30 000 logements en VEFA annoncé par le Président de la République le 1er octobre 2008 comporte plus de la moitié de logements PLS inaccessibles pour la quasi-totalité des demandeurs de logements sociaux. Le Plan de relance de l'économie française, présenté le 4 décembre, intègre ce projet dans un programme global de construction de 100 000 logements sociaux supplémentaires en 2 ans. Dans ce programme, moins de la moitié des logements seront de véritables logements sociaux (PLUS et PLAI) : moins de 15 000 dans le programme d'acquisition en VEFA auquel s'ajoutent 15 000 PLUS et 15 000 PLAI, soit un total d'environ 45 000 logements sociaux.

2

Une loi protectrice… dont l'application traduit parfois une conception restrictive du droit

En affirmant l'opposabilité du droit au logement, la loi du 5 mars 2007 affiche une ambition incontestable, mais la vigilance s'impose quant aux conditions de sa mise en œuvre. L'accès au droit passe en effet par diverses étapes depuis le dépôt et l'instruction des dossiers jusqu'à la décision des commissions de médiation qui donnent lieu à des pratiques fort diverses d'un département à l'autre, bien qu'elles soient fortement encadrées par la loi[22]. Dans la pratique apparaissent des démarches restrictives qui tendent de fait à maîtriser le flux de demandeurs, à sélectionner certaines catégories de ménages, parfois ceux qui sont le plus en difficulté... parfois ceux qui peuvent être relogés au regard des critères des bailleurs sociaux. Cela peut être repéré dans le fonctionnement même des commissions de médiation dont certaines ont institué des procédures d'instruction qui pourraient bien constituer des filtres en amont de l'examen des dossiers. Cela peut aussi apparaître dans les débats au sein des commissions qui instaurent des règles réduisant dans les faits la portée de la loi et qui, peu ou prou, intègrent la contrainte de la faiblesse de l'offre disponible (reconnaissance du caractère prioritaire des demandes mais pas de leur urgence). Ces démarches vont évidemment à l'encontre de l'esprit de la loi instituant le Droit au logement opposable qui visait explicitement « toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière…, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir » et plus particulièrement toutes celles appartenant à des catégories prioritaires précisément désignées.

Le risque d'écart qui apparaît entre la visée générale de la loi et sa mise en pratique mérite que l'on s'attache à décrypter le fonctionnement des commissions de médiation car on peut faire l'hypothèse que c'est dans leur creuset que se forge aujourd'hui le contenu de la notion de droit au logement. Celle-ci dépend évidemment de la conception que les com-

[22] C'est justement cette diversité des pratiques qui a conduit la ministre du Logement à confier en novembre 2008 à Paul Bouchet, membre du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement, une mission de réflexion sur cette question.

missions ont de leur rôle et en la matière, le profil et les convictions des présidents semblent déterminants. Sous leur impulsion, certaines commissions privilégient une lecture des recours sous l'angle du droit et examinent la conformité des dossiers au regard des critères de la loi, sans se préoccuper réellement de l'offre de logements mobilisables. Conformément aux attentes du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées et du Comité de suivi, le droit prime alors sur le principe de réalité qui conduit à adapter les décisions aux capacités de relogement. Pour d'autres commissions, l'objectif du recours amiable semble moins la reconnaissance du droit au logement que le relogement des ménages prioritaires. Dans le premier cas, les commissions de médiation se donnent pour fonction de dire le droit, dans le second, elles apparaissent davantage comme des instances dont la fonction est d'interpréter la règle et de qualifier certaines demandes en fonction des capacités d'intervention. Il s'agit évidemment là de deux conceptions extrêmes du rôle des commissions de médiation qui peuvent dans la pratique se retrouver atténuées voire mêlées au sein d'une même instance ou prendre des formes plus nuancées.

Dans le processus de traitement des recours amiables, trois moments retiennent plus particulièrement notre attention. Le premier est celui du dépôt des recours pour lequel les demandeurs se retrouvent souvent bien seuls face à des procédures complexes. Le second moment qui mérite attention est celui de l'instruction des dossiers en amont des réunions des commissions, qui leur permet de passer du statut de « dossier recevable » à celui de « dossier éligible » (c'est-à-dire présentable en commission de médiation). Le dernier moment problématique est le temps de la commission ; un moment parfois saturé par le nombre de dossiers présentés au cours de la même réunion, aux dépens du temps nécessaire au débat et à la prise de décision pour sélectionner les dossiers qui correspondent à des demandes prioritaires et urgentes. C'est seulement en analysant concrètement le parcours d'une demande de recours devant les commissions de médiation que nous pouvons comprendre comment les personnes privées de logement peuvent faire valoir leur droit opposable à un logement et mesurer au fond les apports de la loi. C'est pourquoi la Fondation Abbé Pierre a souhaité s'appuyer sur la mise en pratique de la loi de mars 2007 dans une dizaine de départements, non pas pour stigmatiser des pratiques incertaines, mais pour **appeler à la vigilance tous ceux qui sont attachés à ce que ce droit donne des perspectives nouvelles à toutes les personnes en difficulté de logement**.

Des demandeurs désemparés face à des procédures complexes

La constitution d'un dossier de recours est le premier obstacle que doivent franchir les personnes qui souhaitent solliciter les commissions de médiation. Il s'agit là d'une démarche relativement complexe qui apparaît comme un chemin semé d'embûches sur lequel les demandeurs se trouvent parfois bien seuls pour constituer leur dossier.

D'un point de vue réglementaire, l'arrêté du 19 décembre 2007 a fixé une liste de documents qui doivent obligatoirement être joints au formulaire de recours devant la commission de médiation, mais elle apparaît dans la pratique « à géométrie variable » dans la mesure où certains départements ont défini leur propre liste de pièces à fournir pour que le dossier soit recevable en commission de médiation. Par ailleurs, parmi la liste réglementaire de pièces exigées, certaines peuvent être difficiles à fournir. Sans compter qu'il n'y a pas de cohérence entre les conditions requises pour être éligible au Droit au logement opposable et celles qui permettent d'accéder à un logement Hlm[23].

Les premiers mois d'application de la loi Dalo montrent d'ailleurs que les structures compétentes dans l'accompagnement des demandeurs (CCAS, CAF, Ddass, associations…) rencontrent d'importantes difficultés pour le faire, qui tiennent sans doute autant à la présence de formulaires compliqués qu'au défaut de mobilisation ou au manque de qualification du personnel pour exercer ces missions. Le nombre de dossiers renvoyés par certaines commissions de médiation atteste de ces difficultés : dans les Bouches-du-Rhône par exemple, 68 sur 319 dossiers instruits lors du premier trimestre 2008 ont été renvoyés car incomplets (soit 21 %). Or, la qualité des dossiers est déterminante pour que leur examen en commission de médiation se déroule dans de bonnes conditions et pour s'assurer que des publics éligibles et en grande difficulté de logement ne passent pas au travers des mailles du filet.

[23] Les critères permettant de justifier des conditions de régularité et de permanence sur le territoire ne sont en effet pas les mêmes :
- le décret du 8 septembre 2008 fixe les conditions à remplir pour pouvoir bénéficier du Dalo,
- les titres de séjour permettant l'accès au parc Hlm sont quant à eux définis dans un arrêté en date du 25 mars 1988 (pas réactualisé depuis, malgré les demandes de l'Union sociale de l'habitat car les pièces mentionnées n'existent plus et que de nouvelles ont vu le jour). Il faut en retenir que les personnes étrangères doivent nécessairement remplir les conditions de séjour sur le territoire définies par l'arrêté de 1988 pour accéder au parc Hlm, mais elles peuvent ne pas relever du dispositif Dalo, si leur séjour sur le territoire n'est pas suffisamment long.

D'une façon générale, les travailleurs sociaux sont insuffisamment mobilisés pour accompagner les personnes dans le dépôt d'un recours, parfois par défaut de formation sur le sujet mais aussi parce que leurs hiérarchies ne les y convient pas toujours, quand elles ne s'y opposent pas[24]. Ils récusent fréquemment ce travail administratif supplémentaire qui a pour eux une perspective d'efficacité limitée, du moins pas immédiate. **Risquant en outre d'être sollicités par les commissions de médiation pour des enquêtes sociales[25], les services sociaux hésitent parfois à alimenter les demandes de recours adressées aux commissions de médiation.**

Les associations se retrouvent alors *de facto* en première ligne pour répondre aux besoins d'accompagnement des demandeurs dans le cadre du Dalo. Alors que l'article 7 de la loi prévoit l'assistance du demandeur par une **association spécifiquement agréée,** peu d'entre elles ont sollicité cet agrément jusqu'à présent, craignant de se voir adresser des demandeurs par l'administration et les services sociaux, ce qui augmenterait considérablement leur charge de travail sans moyens supplémentaires. Pour cette raison, aucune association ne s'est portée candidate dans l'Hérault par exemple et une seule, le « Cal-Pact de Lille et environs », intervient dans le département du Nord. Parfois, c'est pour éviter le mélange des genres et les conflits d'intérêt qui pourraient en résulter que les associations ne se portent pas candidates pour accompagner les demandeurs. Telle est notamment la position de la principale association d'insertion du Finistère qui considère qu'il est difficile d'accompagner des ménages dans leurs recours, alors qu'elle sera amenée à statuer sur les dossiers les concernant dans le cadre de la commission de médiation (en tant que représentant de la Fnars), puis qu'elle sera éventuellement amenée à reloger les requérants. Il arrive toutefois que les associations assument pleinement cette fonction d'accompagnement et d'orientation. Tel semble être le cas dans les Pyrénées-Orientales où cinq associations ont été agréées et ont chacune en charge un territoire où elles exercent leur compétence. Elles veillent à mobiliser l'ensemble des moyens disponibles pour répondre aux personnes en difficulté de logement et ne sollicitent la commission de médiation qu'en dernier recours. Elles garantissent ainsi en quelque sorte le bon usage des différents dispositifs.

[24] Dans le département de l'Hérault, les services de l'État ont été confrontés au refus du Conseil général de diffuser le formulaire Dalo et d'accompagner les ménages dans le montage de leur dossier.

[25] Dans certains départements, des travailleurs sociaux ont été embauchés pour remplir cette mission (cas de l'Hérault par exemple avec une embauche spécifique). Ailleurs, c'est la polyvalence de secteur qui est sollicitée. Dans d'autres départements, le Finistère par exemple, le Conseil général a refusé d'organiser officiellement un retour d'information pour les ménages suivis dans les circonscriptions d'action sociale.

Dans les départements où plusieurs associations ont été agréées pour accompagner les personnes qui exercent un recours devant les commissions de médiation (9 associations en Ille-et-Vilaine, autant dans l'Isère), ce sont surtout les associations généralistes (UDAF, ATD, associations de solidarité…) qui font remonter des dossiers, les associations professionnelles d'insertion par le logement privilégiant surtout les dispositifs de relogement qu'elles utilisent depuis plusieurs années. La plupart des dossiers résultent alors de démarches individuelles des ménages.

Même si les services de l'État ne voient généralement dans l'agrément qu'une mission d'assistance pour remplir des dossiers, les associations savent bien que la démarche d'accompagnement a une toute autre ampleur. De fait, si elles peuvent être agréées par le préfet pour une mission d'assistance administrative pour le recours amiable, celle-ci ne se limite pas à la constitution d'un dossier. Elles exercent de fait une activité complexe d'information, de conseil, d'orientation, de suivi dans le temps (notamment lorsque la commission demande des précisions ou rejette une demande) ainsi que d'argumentation des dossiers de façon à éclairer utilement la commission de médiation quand elle en fait la demande. Face à la pression qui s'exerce sur le secteur associatif pour accompagner la mise en œuvre de ce nouveau droit[26], et face à la charge de travail supplémentaire que celle-ci implique, les associations s'inquiètent donc du fait qu'aucun moyen budgétaire supplémentaire n'ait été prévu par l'État[27].

Abondant dans ce sens, le Comité de suivi indique que l'accompagnement des demandeurs représente un travail complexe qui ne se limite pas à l'aide à la constitution d'un dossier et qu'il risque de se prolonger avec le dépôt éventuel de recours contentieux devant les tribunaux administratifs. Il constate par ailleurs que malgré l'ampleur de la mission d'accompagnement, l'agrément pour l'assistance administrative ne s'accompagne actuellement d'aucune convention et rémunération, par ailleurs le Comité de suivi a réitéré sa demande afin *« que des crédits suffisants soient dégagés pour rémunérer, au cas par cas, l'intervention d'opérateurs associatifs »* (après une première interpellation de la DGUHC par l'Uniopss, sans succès).

[26] Certains attirent d'ailleurs l'attention sur le risque que les associations propriétaires de logements se voient également sollicitées en tant qu'attributeurs prioritaires.
[27] Cette situation générale n'empêche pas l'existence de contre-exemples. Il en est ainsi dans les Pyrénées-Orientales où cinq associations ont été agréées. Elles ont reçu une formation pour les préparer à l'accompagnement des ménages et ont été financées par l'État.

Des filtres pour accéder au droit

Entre le dépôt d'un dossier, sa reconnaissance comme « dossier recevable » et sa présentation devant la commission de médiation, s'ouvre une phase incertaine que d'aucuns comparent à une « boîte noire ». C'est le temps où se mêlent des tâches de secrétariat (vérification des pièces constitutives du dossier, demande éventuelle de documents complémentaires, envoi de l'accusé de réception) et d'instruction pour éclairer la décision de la commission. Ce travail d'instruction pouvant d'ailleurs être plus ou moins important suivant le mode de fonctionnement des commissions mais surtout en fonction du nombre de dossiers qui leur sont soumis.

Le traitement des recours adressés aux commissions de médiation fait apparaître au premier abord des résultats assez surprenants puisqu'au 31 octobre 2008, trois recours sur quatre faisaient l'objet d'un accusé de réception, un peu plus d'un sur deux avait été examiné en commission de médiation et un sur quatre (seulement, serait-on tenté de dire) était reconnu « prioritaire et urgent ». Ces résultats assez médiocres doivent évidemment être maniés avec précaution, car il est difficile de dire s'ils résultent de la lente montée en régime de l'application de la loi[28] ou s'ils reflètent de réelles difficultés pour faire reconnaître le caractère « prioritaire et urgent » des recours, mais ils doivent nous interroger.

[28] Plaiderait dans ce sens le fait que le pourcentage d'accusés de réception délivrés par rapport au nombre de dossiers reçus est passé de 60 % à 76 % entre la fin du mois de mai et la fin du mois d'octobre 2008.

Recours logement et hébergement au 31 octobre 2008

	Logement			Hébergement			Total		
Recours reçus	47 183	100		3 698	100		50 881	100	
Accusés de réception délivrés	35 604	75 %		2 895	78 %		38 499	76 %	
Dossiers examinés	26 657	56 %		2 832	77 %		29 489	58 %	
Décisions des commissions	25 395	54 %	100	2 766	75 %	100	28 161	55 %	100
dont sans objet (1)	*1 569*		*6 %*	*97*		*3 %*	*1 666*		*6 %*
dont favorables	*11 607*	25 %	*46 %*	*985*	27 %	*36 %*	*12 592*	25 %	*45 %*
dont réorientation hébergement	*629*		*2 %*				*629*		*2 %*
dont rejets	*11 590*	25 %	*46 %*	*1 684*	46 %	*61 %*	*13 274*	26 %	*47 %*

(1) Il s'agit des recours examinés par la commission mais dont la cause a disparu soit parce que le ménage a trouvé une solution depuis la date de dépôt de son recours soit pour d'autres raisons (départ, décès…).
Source : Comité de suivi de la mise en œuvre du Droit au logement opposable.

Une interrogation majeure porte sur la nature du travail réalisé en amont des commissions. Cette phase de réception et d'examen des dossiers est essentielle car elle constitue la porte d'entrée dans le dispositif mis en place par la loi. C'est à ce stade que le dossier remis par le demandeur est déclaré recevable et instruit pour être présenté en commission. Pour cela, certains départements s'appuient sur des services existants (en général les DDE) qui sont parfois renforcés pour assurer le secrétariat de la commission de médiation (services interadministratifs dans l'Isère et le Rhône, recrutement de 5 agents dans le département du Nord), d'autres ont fait le choix de prestataires extérieurs (l'UDAF dans les Bouches-du-Rhône, l'Adil en Seine-Saint-Denis), d'autres encore ont choisi des montages complexes en faisant rémunérer les salariés affectés au secrétariat par des structures extérieures (Adil, Hlm,…) mais en les rattachant aux services de l'État (Hérault).

Les moyens alloués pour assurer le bon fonctionnement de ce travail sont évidemment déterminants, tant pour traiter les dossiers déposés, que pour préparer le travail des commissions de médiation (à la fin du mois d'octobre, les commissions avaient examiné trois-quarts des dossiers qui avaient fait l'objet d'un accusé de réception). Si tous les dossiers déposés doivent faire l'objet d'un accusé de réception[29] (dont la date fait courir les délais en vue des recours administratifs et conten-

[29] La différence entre le nombre d'accusés de réception et le nombre de recours reçus correspond aux recours inexploitables et aux recours n'ayant pas encore fait l'objet d'un accusé de réception.

tieux) et être soumis pour décision à la commission de médiation, la pratique révèle quelques écarts avec cette règle.

D'une façon générale, à la réception des dossiers, le secrétariat des commissions de médiation procède à leur examen. Un premier tri des recours est habituellement opéré entre les dossiers « ajournés » ou « inexploitables » (formulaires incomplets, manque de pièces justificatives…), les dossiers « rejetés » ou « irrecevables » (hors cadre) et les dossiers « recevables ». Si les dossiers sont complets, conformément au décret du 28 novembre 2007, leur réception doit donner lieu à la délivrance au demandeur d'un accusé de réception par le secrétariat de la commission. Mais on mesure bien toutes les incertitudes qui peuvent accompagner la démarche : demande de pièces justificatives supplémentaires ce qui retarde d'autant la délivrance d'un accusé de réception, sollicitation d'une enquête sociale auprès des services d'action sociale ou d'associations, appréciation des critères règlementaires tels qu'ils sont précisés dans la circulaire du 28 novembre 2007…

À cette mission de réception et de traitement des dossiers, s'ajoute celle qui consiste à préparer le travail des commissions… et parfois à empiéter sur leur rôle. Si dans un département comme celui de l'Isère, tous les dossiers sont présentés à la commission qui statue à partir d'une note de synthèse dans laquelle sont distinguées les informations tirées des dossiers, de celles que le service en assurant la préparation a pu recueillir (concernant le parcours résidentiel ou la nature des ressources par exemple), il n'en est apparemment pas de même partout. On assiste au contraire parfois à **une extension du rôle des secrétariats qui absorbent en quelque sorte une partie de la mission des commissions de médiation** (qui est de prononcer l'éligibilité des dossiers de recours et de décider du caractère prioritaire et urgent des demandes[30]).

Pour éviter ce qui peut apparaître comme une dérive, certains départements ont décidé de soumettre tous les dossiers recevables aux commissions, ce qui est d'ailleurs conforme au texte de la loi. Une telle option a été retenue dans le département de l'Hérault où la commission de médiation examine systématiquement tous les dossiers y compris ceux qui sont classés « non éligibles » par le secrétariat. Le plus souvent elle les rejette et comme elle a par ailleurs décidé de ne pas prendre en compte les situations « hors critères » comme l'y autorise pourtant le

[30] Notons également que selon les termes du décret du 28 novembre 2007 ce sont les commissions de médiation qui ont la possibilité de « demander au préfet de faire appel aux services compétents de l'État ou des collectivités territoriales ou à toute personne ou organisme compétent pour faire les constatations sur place ou l'analyse de la situation sociale du demandeur qui seraient nécessaires à l'instruction ».

décret de novembre 2007[31], on assiste évidemment à une explosion des décisions de rejet dans ce département (454 rejets sur 676 recours examinés fin octobre 2008, soit 67 % pour une moyenne nationale de 45 %). Pour autant, l'Isère qui examine tous les dossiers recevables en commission a un taux de rejet bien inférieur.

Cette extension de la mission de l'instance qui assure l'instruction des dossiers est manifeste dans un département comme celui de la Seine-Saint-Denis où le service instructeur (l'Adil en l'occurrence) formule un premier avis qui ne porte pas seulement sur la conformité des dossiers au regard des critères de la loi, mais sur leur éligibilité. C'est ainsi que dans le cas d'une « menace d'expulsion sans relogement », le requérant doit fournir la preuve que l'ordonnance d'expulsion a été prononcée par le juge (dossier recevable) mais aussi que le recours à la force publique a été sollicité (dossier éligible) ; dans le cas de l'appréciation des « démarches actives en vue d'obtenir un logement », il est attendu du requérant qu'il soit inscrit au numéro unique (dossier recevable) mais également que cette démarche ait été renouvelée, ou accompagnée par un travailleur social ou encore intégrée dans un dispositif de type accords collectifs, FSL… (dossier éligible). Une fois ce classement réalisé, l'Adil présente ensuite ces dossiers à une pré-commission à laquelle ne sont conviés que les représentants du secrétariat de la commission (services de l'État) et qui permet de faire un premier point sur les dossiers. Ce n'est qu'après cette première commission « technique » entre service instructeur et État que les dossiers sont étudiés en commission de médiation.

L'élargissement du rôle des services instructeurs est aussi renforcé par l'impossibilité dans laquelle se trouvent certaines commissions de médiation de consacrer suffisamment de temps à l'examen de chaque dossier. Même si le nombre de recours examinés peut paraître encore limité, de nombreuses commissions de médiation sont d'ores et déjà saturées. C'est notamment le cas à Paris, évidemment, mais aussi dans le département de Seine-Saint-Denis où le nombre de dossiers à traiter lors de chaque séance de la commission de médiation ne lui laisse guère plus d'une minute pour statuer sur chacun. La question se pose aussi dans des départements où le nombre de dossiers à traiter est plus limité. Dans l'Hérault, la commission de médiation qui traite entre 100 et 120 dossiers par séance de 4 ou 5 heures, ne dispose que de 2 à 3 minutes pour examiner chacun d'eux et adopter une décision. Par contre, dans d'autres départements les commissions de médiation

[31] Les commissions de médiation ont en effet la possibilité d'ajouter aux catégories prioritaires définies par la loi, « si la situation particulière du demandeur le justifie »… « une personne ne répondant qu'incomplètement aux caractéristiques » (des catégories prioritaires).

consacrent entre 10 et 20 minutes par dossier si nécessaire, ce qui est rendu possible par le faible nombre de sollicitations à examiner. Certains présidents de commission que nous avons rencontrés soulignent à ce propos la tension qui existe entre leur volonté de ne pas augmenter le nombre de réunions (ce qui pourrait engendrer un absentéisme des participants) et leur souhait de consacrer un temps suffisant à l'examen de chaque dossier.

Incontestablement, le risque existe de voir les secrétariats assurer dans les faits une mission élargie qui soulève la question du rôle effectif des commissions de médiation. Outre la situation de la Seine-Saint-Denis, un autre exemple en est donné dans le Nord où le souci légitime d'articuler la mise en œuvre du droit au logement avec les dispositifs qui se sont développés dans le cadre de l'action en faveur du logement des personnes défavorisées, a conduit la Préfecture à faire assurer une fonction de pré-instruction des dossiers par les instances du plan départemental. C'est ainsi que le secrétariat de la commission de médiation est assuré dans le cadre des commissions locales de l'habitat du PDLPD qui se voient adresser par la Préfecture les dossiers les concernant. Ces dossiers, pris en charge par du personnel recruté à cet effet par la DDE, sont envoyés aux membres de la « Commission technique d'analyse et d'orientation » (CTAO), c'est-à-dire aux bailleurs, à la CAF, aux représentants du Conseil général, éventuellement aux associations concernées, pour une première instruction permettant de recouper les informations et de dessiner les premières hypothèses de réponses qui seront discutées dans le cadre de la commission de médiation. Une fiche navette élaborée par la DDE permet de recueillir les informations (les bailleurs échangent même entre eux avant de fournir des informations et/ou des avis). Si on peut comprendre les raisons qui ont motivé ce choix de traitement des recours adressés à la commission de médiation, il convient d'être vigilant sur ce qui apparaît comme une absorption du droit au logement par des dispositifs avec lesquels la loi du 5 mars 2007 proposait de rompre pour substituer une logique de droit à une logique de traitement social.

En organisant, en amont de la commission, une phase d'instruction des dossiers qui peut parfois conduire à filtrer les demandes et à limiter le nombre de dossiers éligibles, l'État peut donner l'impression de chercher à contenir la pression sur les capacités locales de réponses. Lorsque c'est le cas, on peut percevoir le souci d'éviter sa mise en défaut que signifierait une condamnation du tribunal administratif. **Dans de telles conditions, à l'obligation de résultat que la loi du 5 mars 2007 imposait à l'État, se substitue le risque d'un calibrage de son action fondé sur les moyens existants qui sont, on le sait, insuffisants et sur la préservation des pratiques des acteurs qui interviennent sur la chaîne de**

l'accès au logement. Dans certains départements, les commissions de médiation intègrent de ce fait les contraintes des commissions d'attribution des organismes Hlm. C'est ce qu'exprime très clairement un membre de la commission de médiation de la Seine-Saint-Denis : « *La priorisation des familles, avec des vrais critères et le travail rigoureux d'instruction que réalise l'Adil, nous permet d'avoir des ménages qui tiennent la route. On a peu d'éligibles, mais nos ménages sont au moins relogés* ». Selon une telle conception, la mise en œuvre du Droit au logement opposable fonctionne comme un véritable dispositif de relogement en organisant une sélection des requérants qui conduit à ne reconnaître ce droit qu'aux ménages pour lesquels il sera possible de proposer un logement. **Tout se passe ainsi comme si l'État, surpris de sa propre audace d'avoir fait valider le Droit au logement opposable par le Parlement, donnait l'impression de douter de sa capacité à le mettre en œuvre notamment dans les secteurs immobiliers tendus**.

Les critères réglementaires à l'épreuve de la pratique

Même si les commissions de médiation se sont parfois dessaisies d'une partie de leur mission, leur rôle est central car c'est à elles que revient la responsabilité formelle de décider du sort des dossiers qui leur sont présentés. Selon les termes du décret du 28 novembre 2007, *« la commission… se prononce sur le caractère prioritaire de la demande et sur l'urgence qu'il y a à attribuer au demandeur un logement ou à l'accueillir dans une structure d'hébergement… »*. Les débats au sein des commissions, du moins au cours des premiers mois de fonctionnement, soulignent la difficulté qu'il y a à fonder les décisions des commissions sur une doctrine homogène et stabilisée. Il en ressort la possibilité de voir se constituer des jurisprudences locales qui mettraient à mal le principe même du Droit au logement opposable institué par la loi.

Moins de la moitié des dossiers fait l'objet d'une décision favorable

Parmi les décisions rendues par les commissions de médiation, moins de la moitié a fait l'objet d'une décision favorable (12 592 sur un total de 28 161 décisions rendues au 31 octobre 2008). Le pourcentage de réponses positives est meilleur pour les recours concernant le logement (46 %) que pour ceux relatifs à l'hébergement (36 %), ce qui pose la question de la solution à laquelle peuvent recourir les demandeurs d'hébergement dont la demande n'est pas reconnue prioritaire. Le taux de réponses positives est aussi assez variable selon les catégories de demandeurs. C'est ainsi que dans le département de l'Isère, le taux d'acceptation des recours déposés par des hébergés en structure collective

par exemple est de 66 %, alors qu'il n'est que de 22 % pour les demandeurs déjà logés dans le parc public mais dont la demande de mutation n'a pas été prise en compte depuis parfois de très nombreuses années. Notons également que le taux de réponses positives dépend à la fois de la bonne orientation des demandeurs de recours et de la position qu'adoptent les commissions de médiation. Il semble en être ainsi dans les Pyrénées-Orientales où l'accompagnement systématique des demandeurs par des associations (qui sollicitent d'abord les dispositifs du PDLPD) et le choix de la commission de s'en tenir à la philosophie de la loi («*les demandes des ménages à reloger ne sont pas traitées en fonction du parc disponible »)* l'ont conduite à donner un avis favorable à 65 des 78 dossiers examinés au 31 août 2008 (83 %).

Parallèlement, **il convient d'être vigilant sur le nombre relativement important de rejets prononcés par les commissions de médiation** : fin octobre 2008, le bilan du Ministère faisait état de 13 274 demandes rejetées sur 28 161 décisions rendues en commission (soit 47 %). Ce résultat peut, dans certains cas, relever de la sélectivité du traitement des recours et souligner la volonté de certaines commissions de maîtriser le nombre de ménages prioritaires[32]. C'est ainsi que certaines commissions rejettent presque systématiquement les demandes émises pour la seule raison d'un délai de réponse anormalement long à une demande Hlm (Isère), que d'autres ne retiennent que les dossiers en « suroccupation lourde » (Hérault). Pour d'autres commissions, des dossiers sont considérés comme recevables et répondent aux critères, mais sont rejetés parce qu'ils sont considérés non prioritaires et non urgents (206 rejets pour ce motif sur 473 dossiers rejetés par la commission du Nord).

Il convient aussi d'être vigilant sur les rejets de demandes de logement et leur requalification en demandes d'hébergement même si leur nombre apparaît limité (629 requalifications pour 28 161 décisions prises par les commissions au 31 octobre 2008, soit 2 %). Même si le décret du 28 novembre 2007 prévoit que cette décision soit prise par la commission de médiation à la vue d'une enquête sociale, il convient d'être vigilant sur ce qui pourrait apparaître comme une solution adoptée par défaut d'offre de logement[33] ou pour des raisons plus discutables encore. En Seine-Saint-Denis, par exemple, les dossiers déposés par

[32] On peut aussi voir dans l'importance des rejets, un effet du défaut d'accompagnement que nous signalions précédemment qui conduit à l'expression de demandes de recours spontanées mais « naïves ».

[33] Plusieurs observateurs ont également relevé des demandes portant sur de l'hébergement alors que les éléments du dossier laissent penser qu'il s'agit en réalité d'une demande de logement. Il s'agit là d'une ambiguïté déjà prégnante, même si le nombre de recours déposés pour une place d'hébergement est relativement peu élevé (fin octobre 2008, seulement 7 % des demandes de recours déposées concernaient l'hébergement).

des ménages ayant accumulé des dettes de loyer dans le parc social peuvent voir leur demande de logement requalifiée en demande d'hébergement, ce qui correspond aux attentes des bailleurs sociaux, mais pas à l'esprit de la loi et pas nécessairement aux besoins des ménages. D'une façon générale, les informations qui remontent d'un certain nombre de départements montrent que l'on pourrait bien assister au développement de solutions transitoires et notamment de la sous-location, qui constitueraient un compromis entre les décisions des commissions reconnaissant le caractère prioritaire et urgent de certains recours et les réserves fondées sur l'histoire résidentielle singulière de certains ménages qu'opposent les bailleurs (refus de proposition de logement, existence d'une dette locative…).

Enfin, la question des possibilités de recours pour les demandeurs rejetés a trouvé un premier élément de réponse dans la décision rendue en mai 2008 par le Tribunal administratif de Paris, suite au recours d'une mère de deux enfants vivant en CHRS depuis juin 2006 : le Tribunal a suspendu l'avis défavorable émis par une commission de médiation qui avait jugé sa situation « prioritaire » mais non « urgente ». Mais il s'agit là d'une réponse partielle qui laisse entière la question que pose le grand nombre de rejets. Finalement, à la fin du mois d'octobre 2008, les commissions de médiation avaient rejeté plus de dossiers (13 274) qu'elles en avaient reconnu « prioritaires et urgents » (12 592). Et au total, **seulement un dossier sur quatre avait fait l'objet d'une décision favorable[34].** Du dépôt d'un dossier de recours à la reconnaissance de son caractère prioritaire, la perte en chemin est donc importante. Pour éclairer cette situation, il apparaît indispensable de comprendre comment les commissions de médiation fondent leur jugement.

Vers la constitution de jurisprudences locales

De nombreux points n'ont pas été tranchés par la loi et font l'objet d'interprétations parfois contradictoires au sein des commissions de médiation. S'il est normal que ces dernières gardent un pouvoir d'appréciation qui leur est d'ailleurs reconnu, il faut trouver la juste mesure de façon à ce qu'il n'en résulte pas des jurisprudences locales qui mettraient à mal le principe d'universalité de la loi.

Bien que la loi ait défini les catégories de personnes pouvant déposer un recours, **des débats portent sur la légitimité de certaines demandes.**

[34] Ce taux est plus élevé pour l'hébergement puisque 27 % sont acceptés, mais 46 % font l'objet d'un rejet. Il conviendrait donc d'expliciter les raisons qui poussent les commissions à rejeter des dossiers surtout quand il s'agit de l'hébergement qui constitue le recours pour les situations les plus problématiques.

Légitimes en droit, elles n'apparaissent pas nécessairement ainsi dans les débats au sein des commissions. Concernant la catégorie de personnes prioritaires « dépourvues de logement », le décret du 28 novembre 2007 prévoit que « la commission apprécie la situation du demandeur au regard du logement ou de l'hébergement dont il peut disposer en vertu de l'obligation d'aliments définie par les articles 205 et suivants du code civil ». Ainsi, le devoir d'obligation alimentaire apparaît comme un élément d'appréciation supplémentaire pour déterminer le caractère prioritaire ou urgent de la situation notamment pour les publics hébergés dans la famille : dans quels cas le devoir d'obligation alimentaire doit-il être examiné ? Quelles limites se fixe-t-on ? Comment statuer sur des cas concrets d'enfants résidant chez leurs parents et inscrits comme demandeurs de logement depuis plusieurs années ? Faut-il, comme cela semble exigé dans certains départements, qu'à la cohabitation forcée s'ajoute une situation de surpeuplement pour qu'une telle situation puisse être prise en compte ?

Se pose aussi, pour certaines commissions, la question de la légitimité des recours qui sont déposés au seul motif qu'il n'a pas été apporté de réponse à une demande de logement social au terme d'un délai anormalement long. Ce critère ne suffit généralement pas à lui seul à déclencher l'obligation de loger et les dossiers de recours concernés font l'objet d'un traitement incertain et variable d'une commission à l'autre. Certaines tendent à distinguer, au sein de cette catégorie, les demandeurs déjà logés dans le parc Hlm pour lesquels la tendance est de ne pas considérer leur demande comme prioritaire et urgente, de ceux qui ne le sont pas qui peuvent être traités de façon plus positive. Une telle interprétation qui peut apparaître de bon sens, pose en fait question puisque les demandeurs de mutation dans le parc social sont considérés comme des demandeurs de logement social et les textes n'autorisent pas à les traiter différemment. Les recours qui émanent de personnes logées dans des foyers de travailleurs migrants font eux aussi l'objet d'un traitement inégal selon les commissions du fait des incertitudes qui pèsent sur la nature de ces structures (foyer-logement, résidence sociale, ou encore place d'hébergement quand certaines unités sont sous-louées à des structures d'hébergement). La crainte d'ouvrir les recours à l'ensemble des occupants qui y résident conduit le plus souvent les commissions à la prudence.

Parmi **les autres questions actuellement en débat pour reconnaître le caractère prioritaire et urgent des demandes**, on peut évoquer les critères de définition d'un logement adapté ou la qualification de la « bonne foi » du demandeur (qui fait intervenir divers paramètres et présente un certain flou). Si la « mauvaise foi » de la personne qui dépose un recours peut être évoquée quand elle n'a pas fait de démarche pour accé-

der à un logement, quand elle ment sur sa situation ou quand elle refuse un logement adapté (encore faut-il signaler que cette notion n'est pas stabilisée), elle ne peut l'être à propos d'une dette de loyer et faire obstacle à la prise en compte du recours par la commission de médiation. Pourtant certaines commissions tendent à confondre les occupants de « mauvaise foi » (certains locataires en impayé de loyer, les occupants de squats) avec les demandeurs de logement de « mauvaise foi » et à ne pas prendre en compte les recours qu'ils déposent, limitant ainsi le nombre des requérants, même s'ils relèvent d'une des catégories prévues par la loi.

C'est ce qui apparaît dans la pratique pour la prise en compte des recours déposés par des ménages dont les dettes de loyer (dans le parc public) n'ont pas été résorbées, cette difficulté étant renforcée quand l'expulsion est motivée par un impayé de loyer. Tout se passe comme si les représentants de certains organismes Hlm dans les commissions de médiation en faisaient un argument pour ne pas prendre en considération de tels dossiers, au risque de confondre les critères qualifiant les ménages prioritaires au titre du Droit au logement opposable et les critères d'éligibilité au logement social. Pour la Fondation Abbé Pierre, **un tel refus de prise en compte n'est pas admissible, car le temps qui s'écoule entre la décision de la commission de médiation et l'attribution d'un logement (de trois à six mois maximum) peut être mis à profit pour envisager un traitement de la dette (plan d'apurement, aide du FSL…).**

Pour les ménages qui font « l'objet d'une décision de justice prononçant l'expulsion du logement », à quel moment du processus d'expulsion doit-on reconnaître qu'il y a urgence à reloger ou héberger ? Certains considèrent qu'il n'y a urgence que lorsque la famille est concrètement menacée d'expulsion avec le concours de la force publique, d'autres estiment qu'il faut se référer à la délivrance par la préfecture de l'autorisation du recours à la force publique.

Les réponses apportées à toutes les questions que nous venons d'évoquer sont essentielles car elles contribuent à définir les règles d'appréciation des dossiers qui sont soumis aux commissions de médiation pour statuer sur le caractère « prioritaire et urgent » des demandes. Sachant par ailleurs que, comme le pointait le Comité national de suivi dans son premier rapport publié en octobre 2007, une attention particulière doit être apportée à la constitution d'une jurisprudence homogène au niveau national. Nous pouvons nous féliciter des initiatives prises dans ce sens, qu'il s'agisse de la réunion des présidents des commissions de médiation ou du travail entrepris par le Comité de suivi pour identifier les points qui font débat, et contribuer à la définition d'interprétations conformes à l'esprit de la loi du 5 mars 2007.

Il conviendra en particulier de rester attentif à l'interprétation de notions dont l'utilisation peut parfois s'avérer délicate. C'est le cas comme nous l'avons évoqué précédemment, de la distinction entre demande de logement et demande d'hébergement, qui peut s'avérer plus complexe qu'elle n'y paraît. Mais aussi et surtout de la notion d'urgence qui a fait son apparition dans le champ des critères d'appréciation sans que ne soient précisés sa définition et son statut par rapport aux priorités : alors qu'il s'agit d'une notion subjective, l'urgence constitue-t-elle un critère supplémentaire pour rendre ou non éligible le public prioritaire ? Même si certaines situations sont de fait plus difficiles que d'autres sur le plan humain et social, doit-on rechercher parmi les situations prioritaires celles qui sont les plus critiques ? Le risque le plus important serait - encore une fois - de voir utiliser cette notion d'urgence pour hiérarchiser les demandes prioritaires et adapter le volume des demandes à une offre de logement dont on sait pertinemment que, sur certains territoires, elle est à ce jour insuffisante pour répondre à l'ensemble des besoins. Cette hypothèse est difficilement envisageable tant elle reviendrait à remettre en cause l'universalité de ce droit fondamental qui vient d'être promulgué.

Toutes les questions en débat pourraient bien trouver des réponses avec l'ouverture des recours contentieux depuis le 1er décembre 2008 et avec les jugements que rendront les tribunaux administratifs. À l'évidence, leurs décisions auront un impact sur les pratiques des commissions de médiation, mais il est encore trop tôt pour l'identifier et en prendre la mesure.

3

Une loi vertueuse… quand l'accès au logement des personnes en difficulté est favorisé

Malgré les limites et incertitudes liées au cadre d'intervention prévu par la loi et au fonctionnement des commissions de médiation, la loi Dalo a rapidement commencé à produire des effets tangibles pour ceux qui y ont eu recours. Ses résultats sont encore modestes, mais elle a déjà permis à un certain nombre de personnes ayant sollicité les commissions de médiation d'accéder à un logement dans le parc social. Cela s'opère évidemment avec une perte « en ligne » assez considérable puisque seulement 25 % des dossiers déposés font l'objet de décisions favorables de la part des commissions de médiation et avec des délais puisque les préfets disposent de trois ou six mois (suivant la taille des agglomérations) pour leur donner suite.

À ce premier résultat tangible de la mise en œuvre du Droit au logement opposable, il faut ajouter d'autres effets qui, pour être indirects, sont pourtant essentiels. C'est ainsi qu'elle apparaît d'ores et déjà comme une opportunité tant pour révéler des situations de mal-logement que pour harmoniser ou réactiver les politiques qui tentent de le combattre. C'est en ce sens, par les dynamiques qu'elle est susceptible d'engendrer, que la loi instituant le Droit au logement opposable peut apparaître comme une loi vertueuse. Pourra-t-elle pour autant, comme certains l'espèrent, contribuer à infléchir la politique du logement pour qu'elle se préoccupe de répondre à la demande sociale et de promouvoir la mixité sociale davantage qu'elle ne le fait ? À l'évidence, si l'on en juge par les orientations récentes de la politique du logement, nous en sommes encore loin[35]…

Les premiers effets de la loi : des ménages en difficulté ont accédé à un logement social

Avant même que n'expirent les délais impartis aux commissions de médiation pour rendre une décision sur les dossiers qui leurs sont pré-

[35] Voir sur ce point le dernier chapitre de ce rapport.

sentés[36] et aux préfets pour proposer une réponse aux personnes dont la demande a été reconnue prioritaire[37], la mise en œuvre du Dalo a commencé à produire des effets positifs. Au 31 octobre 2008, 4 159 ménages avaient été logés (3 857) ou hébergés (302)[38] et deux fois plus étaient en attente d'une proposition de logement, suite à une décision favorable prise par les commissions de médiation.

L'attribution d'un logement sur le contingent préfectoral n'est pas aussi simple qu'il y paraît à la lecture des textes. Il a d'abord fallu, dans bien des départements, constituer le contingent ou en élargir le périmètre pour être en conformité avec la loi. Dans certains départements, il a été constitué « en stock » (c'est-à-dire que les logements du contingent sont précisément identifiés), dans d'autres « en flux » (c'est-à-dire qu'un logement sur quatre qui se libèrent est réservé au contingent préfectoral). Dans le premier cas, il est possible de répartir spatialement les logements du contingent, mais la stabilité de leur occupation risque de limiter l'offre disponible. Dans le second cas, la disponibilité des logements est assurée plus régulièrement mais on mesure mal l'impact de la mobilisation du contingent sur la spécialisation des territoires où la mobilité résidentielle est forte. Finalement, en l'absence d'évaluation du fonctionnement du contingent et de ses effets, les choix adoptés d'un département à l'autre ont été assez aléatoires. Dans quelques départements, le *statu quo* semble avoir prévalu et dans un département comme celui du Nord, le Dalo s'applique sans qu'ait été constitué le contingent préfectoral, les acteurs locaux lui préférant un fonctionnement informel basé sur la coopération volontaire.

Au-delà de la constitution du contingent préfectoral, **la mise en œuvre de la loi Dalo interroge le système d'attribution des logements sociaux**. Cela s'opère d'abord en amont des commissions de médiation quand les secrétariats cherchent à reconstituer les trajectoires des personnes qui ont déposé un recours et à comprendre les motifs de rejet des demandes de logement social par les organismes, comme les raisons qui ont pu pousser un demandeur à refuser le logement qui lui a été proposé. D'une certaine façon, l'instruction des dossiers de recours constitue une opportunité pour les services de l'État de demander aux organismes Hlm de rendre des comptes sur leurs attributions et les critères de sélection des demandeurs. À titre d'exemple, en n'acceptant dans leur parc que les demandeurs les plus solvables, comme cela est pointé par la DDE du Finistère, certains bailleurs

[36] 3 ou 6 mois suivant la taille de l'agglomération pour un recours concernant le logement, 6 semaines pour un recours concernant l'hébergement.
[37] 3 ou 6 mois suivant la taille de l'agglomération pour une décision de la commission de médiation concernant le logement, 6 semaines pour une décision de la commission de médiation concernant l'hébergement.
[38] Une partie de ces derniers avaient toutefois trouvé une solution avant leur passage en commission.

sociaux peuvent contribuer à générer des recours Dalo qui « *n'ont pas lieu d'être* ».

Le relogement des ménages qui ont été reconnus prioritaires pose également, en aval des commissions, la question de l'articulation avec les mécanismes d'attribution des logements sociaux. Nous ne disposons encore que de données limitées vu le faible nombre de relogements effectués, mais il existe apparemment des aménagements entre ce que prévoit la loi - qui accorde des pouvoirs d'injonction importants aux préfets - et la pratique qui compose avec les dispositifs préexistants. D'une façon générale, il existe une phase de négociation plus ou moins importante avec les bailleurs sociaux et les communes, entre la décision de la commission et l'attribution d'un logement sur le contingent préfectoral. Dans de nombreux départements, un tour de table des bailleurs est organisé une fois que sont connus les ménages à reloger et les services de l'État s'assurent que la répartition des ménages se fait *au prorata* du patrimoine de chaque bailleur. Il en est notamment ainsi dans le Finistère où la DDE veille à ce que les attributions ne se fassent pas en fonction du nombre d'attributions annuelles. Dans l'Hérault, une commission inter-bailleurs tente de répartir les ménages prioritaires avant que le Préfet ne désigne un organisme pour reloger tel ou tel ménage.

La mise en œuvre des relogements fait resurgir les blocages à l'entrée dans le parc Hlm des ménages les plus fragiles, qu'ils émanent des organismes ou des collectivités locales. C'est ainsi que réapparaissent les demandes récurrentes des bailleurs de trouver des solutions transitoires accompagnées (sous-location par exemple) ou de recourir à des formules d'hébergement pour les ménages les plus fragiles ou pour ceux dont le passage dans le parc Hlm s'est terminé de façon conflictuelle (dette, troubles de voisinage, expulsion). Y souscrire systématiquement reviendrait à nier dans la pratique les avancées de la loi sur le Droit au logement opposable qui avait notamment pour objectif d'apporter une réponse à ces ménages. C'est ainsi que se manifestent déjà des refus de donner suite aux requêtes des préfets, refus qui ne pourront sans doute pas résister aux pressions qu'ils exerceront et pas davantage aux décisions que prendront les tribunaux administratifs quand ils seront saisis pour absence de réponse à des demandes jugées prioritaires.

L'éclairage du Dalo sur les situations de mal-logement

Dans les territoires qui présentent une pénurie de logements adaptés à la diversité de la demande, le Droit au logement opposable est susceptible de produire un effet révélateur. Il peut effectivement contribuer à mettre en évidence des situations de mal-logement sur lesquelles la

Fondation Abbé Pierre attire l'attention depuis de nombreuses années (hébergement chez des tiers, difficultés de sortie des structures d'hébergement, insalubrité, coût du logement privé…) et qui apparaissent avec une visibilité accrue à travers l'analyse des dossiers qui sont soumis aux commissions de médiation (à condition évidemment que l'organisation du traitement des dossiers en amont des commissions ne participe pas à une sélection des seuls dossiers auxquels il soit possible de fournir un relogement). Cet effet révélateur de l'application de la loi Dalo doit toutefois être nuancé car il faut rappeler que, d'un point de vue juridique, le Droit au logement opposable constitue avant tout un droit de recours pour certaines catégories de personnes en grande difficulté de logement ou d'hébergement qui n'ont pas trouvé de réponses satisfaisantes dans les dispositifs existants. À ce titre, il ne constitue pas le lieu d'enregistrement pour l'ensemble des demandeurs de logements, pas davantage qu'il ne cible toutes les catégories de mal-logés à toutes les étapes de leurs difficultés en matière de recherche d'une solution digne d'habitat ; d'autant qu'il ne révèle les situations de mal-logement que dans la mesure où les ménages sont en capacité de saisir les commissions de médiation (ce qui est rarement le cas des personnes très précarisées et non informées de leurs droits).

Malgré ces limites, les données au 31 octobre 2008 font apparaître différentes figures du mal logement : 28 % des familles qui ont déposé un recours sont sans logement, 17 % sont logées temporairement, 16 % sont menacées d'expulsion, 13 % sont logées dans des locaux insalubres ou impropres à l'habitation et 18,5 % en suroccupation dans les logements qu'elles occupent.

Dans le département du Rhône, un tiers des dossiers soumis à la commission de médiation concerne des personnes seules, un tiers des familles monoparentales et le dernier tiers des familles avec ou sans enfant. Ce qui fait apparaître des populations qui sont évidemment présentes dans la demande de logement social et parmi les locataires en place, mais pas dans les mêmes proportions. **De ce point de vue, la mise en œuvre de Droit au logement opposable contribue à révéler la situation des personnes particulièrement exposées aux difficultés de logement qui, jusqu'alors, n'avaient pas les moyens de faire valoir leur demande.** Ce sont bien souvent des situations dramatiques qui se révèlent alors comme le souligne le Président de la Commission de médiation du Rhône : « *Nous avons rencontré un grand nombre de personnes qui vivent des situations de violence familiale, ou des personnes qui ont des situations particulières comme des sorties d'hôpital psychiatrique, de prison, de foyer*[39] *».*

[39] Le Président de la commission de médiation du Rhône cité par Libération du 1er décembre 2008.

Il faudrait certes approfondir ces analyses, notamment pour mesurer les réponses apportées à ces différentes catégories de personnes en difficulté de logement, mais on peut d'ores et déjà souligner que la loi Dalo leur a permis de faire valoir leur droit. C'est ce que montre le traitement des dossiers dans un département comme celui de l'Isère dans lequel deux personnes sur trois ayant déposé un dossier de recours sont privées de logement alors qu'il n'y en a qu'une sur trois parmi les demandeurs de logement social.

Au-delà des situations de mal-logement qui sortent ainsi de l'invisibilité, c'est la nature de la crise du logement et ses effets qui commencent à s'exposer. C'est le cas avec la commission de médiation du Rhône qui fait apparaître que « *les dossiers reçus représentent une photographie assez juste du mal-logement, de la pénurie de logements sociaux et du manque de logements privés avec des loyers abordables*[40] ». Dans certains départements apparaissent ainsi les locataires du secteur privé vivant dans des conditions insalubres (ils représentent une majorité des dossiers de recours dans les Bouches-du-Rhône) ou soumis à des charges de logement trop élevées compte tenu de leur situation (précarité de l'emploi, faiblesse chronique des revenus, ruptures familiales). Deux exemples issus du premier bilan de la commission de médiation des Bouches-du-Rhône reflètent particulièrement les tensions du marché immobilier marseillais : dans un premier temps, la commission observe avec étonnement que seulement un tiers des situations d'expulsion examinées s'explique par un problème de dette locative, et que de nombreuses menaces d'expulsion proviennent de « congés pour vente ou pour reprise pour habiter »[41]. Par ailleurs, la commission révèle que plus du tiers des recours formulés relève d'un cumul de difficultés et de priorités au sens de la loi (situations d'insalubrité et d'expulsion, hébergement chez un tiers logé dans un appartement indécent avec suroccupation, hébergement en CHRS depuis plus de 6 mois en attente d'un logement social depuis plus de 30 mois…).

La loi Dalo est ainsi susceptible de mettre en lumière des situations de cumul de difficultés dont la statistique publique ou les dispositifs locaux d'identification des besoins ne parviennent pas toujours à bien rendre compte. Si elle ne peut pas être un élément de mesure de la crise du logement, ne serait-ce que parce que les catégories de ménages prioritaires sont limitées**, elle permet d'en éclairer la nature**. À travers ce que donne à voir la mise en œuvre du Dalo, **les défenseurs de la lutte**

[40] Idem.
[41] Ce qui s'expliquerait par un contexte immobilier particulièrement tendu voire spéculatif, qui inciterait de nombreux bailleurs à reprendre leur bien.

contre le mal-logement disposent ainsi de nouveaux arguments pour rappeler leurs obligations à l'État, aux collectivités territoriales et aux acteurs du logement social et très social.

Une opportunité pour mettre en cohérence et dynamiser les politiques de lutte contre le mal-logement

Le Droit au logement opposable s'inscrit dans un paysage institutionnel et un arsenal législatif préexistants. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle des commissions de médiation ne savent pas toujours comment statuer sur l'orientation des publics reconnus prioritaires au regard de la loi Dalo lorsqu'ils relèvent également d'autres lois ou dispositifs d'aide ciblés (publics handicapés, obligation alimentaire, lutte contre l'habitat indigne, prévention des expulsions…). Pour illustrer cette difficulté, on peut prendre deux champs d'application dont les dispositions en vigueur sont percutées par les possibilités de relogement offertes par la loi Dalo : il est par exemple essentiel de veiller à ce que les dispositions de la loi Dalo ne viennent pas dédouaner les propriétaires de logements insalubres des obligations de relogement qui sont à leur charge, comme il est fondamental qu'elles ne constituent pas un mode de traitement des expulsions locatives.

La question de l'articulation avec les lois et dispositifs en vigueur comme avec les instances qui sont déjà censées prendre en charge la demande des ménages défavorisés est donc posée et doit faire l'objet d'une attention particulière dans les mois et années à venir[42]. Il convient en effet de s'assurer que de nouveaux ménages ne viendront pas allonger la liste des personnes exclues de leur logement et éviter ainsi l'engorgement des commissions de médiation prévues par la loi Dalo puis l'engorgement des tribunaux administratifs. **La mise en œuvre du Droit au logement opposable doit donc conduire à réduire les flux de demandeurs prioritaires reconnus par la loi** ; et ceci, non pas en augmentant les exigences permettant d'être considéré comme éligible ou en hiérarchisant des files d'attente, mais **en cherchant à tarir les sources d'exclusion par le biais de politiques de prévention plus dynamiques.**

[42] Bien qu'il soit nécessaire de rappeler que, d'un point de vue juridique, le Droit au logement opposable constitue avant tout un droit de recours pour certaines catégories de personnes en grande difficulté de logement ou d'hébergement qui n'ont pas trouvé de réponses satisfaisantes dans les dispositifs existants. À ce titre, il ne constitue pas le lieu d'enregistrement pour l'ensemble des demandeurs de logements, pas davantage qu'il ne cible toutes les catégories de mal-logés à toutes les étapes de leurs difficultés en matière de recherche d'une solution digne d'habitat.

Parmi les catégories de personnes qui peuvent solliciter les commissions de médiation (et qui peuvent depuis le 1er décembre 2008 déposer un recours contentieux devant le tribunal administratif), deux d'entre elles peuvent plus particulièrement relever de politiques préventives. Ce sont, d'une part, les personnes ayant « fait l'objet d'une décision de justice prononçant l'expulsion » en direction desquelles doivent être réactivées les procédures de prévention, et, d'autre part, les personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation, ou présentant un caractère insalubre ou dangereux. Renforcer la lutte contre l'habitat indigne et mettre en œuvre les procédures prévues en cas d'insalubrité ou de danger pour les habitants, permettrait de limiter le nombre de ménages sollicitant les commissions de médiation. Cette dynamique semble être à l'oeuvre sur le territoire marseillais mais aussi dans l'Hérault (avec le lancement d'une MOUS décence) et dans d'autres départements. De même, prévenir les expulsions serait plus judicieux que d'engager les personnes dans une procédure qui risque *in fine* de se heurter à l'insuffisance de l'offre. Sans compter que le traitement des dossiers de recours pour cause d'expulsion met les bailleurs sociaux qui siègent dans les commissions de médiation en porte à faux, puisqu'ils se trouvent en situation de décider de l'avenir de ménages pour lesquels l'expulsion n'a pu être évitée. Il serait de fait paradoxal que la sollicitation des commissions de médiation compense l'insuffisance des politiques de traitement de l'insalubrité et de prévention des expulsions ou l'absence de volonté de les mettre en oeuvre.

L'application du Droit au logement opposable pose aussi le problème de son articulation avec les dispositifs préexistants, notamment ceux qui s'étaient déployés dans le cadre des Plans départementaux d'action en faveur du logement des personnes défavorisées. Elle entre parfois en concurrence avec eux (notamment pour mobiliser le contingent préfectoral), au point parfois de les faire disparaître comme ce fut le cas dans l'Aude ou dans le Nord avec la suppression des commissions qui mettaient en œuvre les accords collectifs. Parfois le dépôt d'un dossier auprès de la commission de médiation se situe comme un dernier recours pour les ménages qui n'ont pas eu de solution dans le cadre des dispositifs spécifiques de relogement (cas de l'Hérault). D'autres fois, la mise en œuvre de la loi Dalo conduit à instituer ce qui fonctionnait de façon informelle sur le mode de la coopération. C'est ainsi que dans le Nord, l'absence de contingent identifié n'empêchait pas les organismes Hlm de loger les personnes en difficulté, les bailleurs sociaux ayant pour habitude, du moins pour certains, de répondre largement aux besoins des collectivités et des instances du plan départemental.

La mise en œuvre de la loi Dalo révèle que l'articulation avec les dispositifs d'intervention en faveur du logement des personnes défavo-

risées reste encore à construire. Celle-ci est pourtant indispensable comme le montrent les difficultés qui surgissent d'ores et déjà au moment de la mobilisation du contingent préfectoral, les bailleurs sociaux imposant souvent une mesure de garantie du FSL alors que les Conseils généraux ne se sentent pas nécessairement engagés par la décision des commissions de médiation. D'une façon générale, la mise en œuvre du Droit au logement opposable s'est effectuée de façon relativement autonome, indépendamment des dispositifs des plans départementaux même si leurs publics ont sensiblement les mêmes caractéristiques. Il existerait alors, au moins provisoirement, deux modalités différentes de relogement pour les personnes en difficulté qui coexisteraient avec des chevauchements mais aucune articulation formelle. D'un côté la « machinerie » assez souple des plans départementaux et des fonds de solidarité pour le logement, d'un autre le dispositif (« rigoriste » disent certains) du Droit au logement opposable reposant sur une démarche codifiée et la mobilisation du contingent préfectoral.

Cette situation ne doit pas occulter **l'effet de la mise en œuvre du droit au logement sur la dynamisation des dispositifs existant antérieurement à la loi**. Dans les territoires où de tels dispositifs fonctionnent bien, **il convient de veiller à ce que le Droit au logement opposable ne vienne pas fragiliser des processus, des pratiques et des partenariats pertinents qui ont parfois vu le jour après de nombreuses années d'ajustement** (Rhône, Hérault, Aude par exemple). L'exercice n'est pas facile car la distribution des responsabilités en matière de Droit au logement opposable ne se superpose pas aux coopérations locales qui se sont organisées dans le cadre des PDLPD. Dans d'autres territoires, là où l'intervention publique est insuffisante, la mise en œuvre du Dalo est susceptible de dynamiser les dispositifs existants. L'effet levier de l'application de la loi peut ainsi être apprécié à partir de l'opportunité qu'elle représente pour mettre en cohérence et/ou pointer les insuffisances des dispositifs pour le logement des personnes défavorisées qui se sont développés au fil des années ; qu'il s'agisse des plans départementaux, des Fonds de solidarité pour le logement, des accords collectifs ou du contingent préfectoral… Et cela, sur des thématiques aussi déterminantes que la lutte contre l'habitat indigne, la prévention des expulsions, l'engorgement du secteur de l'hébergement, la gestion des contingents préfectoraux et communaux, les pratiques d'attribution des logements sociaux…

À titre d'illustration, on note la « récupération » dans certains départements du contingent préfectoral qui malgré les textes, n'avait bien souvent qu'une faible consistance ; ou la renégociation des accords collectifs départementaux pour augmenter le nombre de ménages concernés quand la récupération du contingent préfectoral s'avère trop

difficile (Finistère). On note également, ici ou là, des tentatives pour faire assurer le relogement des ménages prioritaires sur d'autres contingents que la réservation préfectorale (communes, 1 % Logement …) et même parfois sur le parc privé conventionné (quelques relogements ont ainsi été assurés sur le parc privé géré par l'Agence immobilière à vocation sociale de l'Hérault comme par celle de Saint Etienne, par le Pact-ARIM dans les Bouches-du-Rhône). On peut également pointer que la mise en œuvre du Droit au logement opposable a parfois permis de relancer la production d'une offre adaptée en faveur des personnes défavorisées (augmentation de la production de PLAI, mise en place d'une MOUS départementale dans le Finistère pour réduire les disparités de développement de l'offre adaptée entre les territoires…).

On peut enfin noter que la mise en œuvre du droit au logement contribue parfois à la réalisation des objectifs du PARSA[43], notamment pour assurer la fluidité du parcours des sortants d'hébergement vers le logement social. Les sortants de structures d'hébergement constituent, d'ores et déjà, une partie significative des demandeurs qui sollicitent les commissions de médiation (17 % au niveau national au 31 août 2008 mais environ 30 % en Isère).

Ces quelques exemples de relance des dispositifs d'action en faveur du logement des personnes défavorisées - pour intéressants qu'ils soient - sont encore limités en nombre et la dynamique qu'ils manifestent est fragile. Cette fragilité tient notamment aux incertitudes qui pèsent sur la politique en faveur du logement des personnes défavorisées dont on ne peut pas dire qu'elle soit une priorité dans le contexte actuel. Cette situation est d'autant plus inquiétante que c'est maintenant qu'il faut préparer l'échéance de 2012 qui ouvrira des possibilités de recours contentieux à tous les demandeurs de logement social qui n'ont pas obtenu de réponse dans les délais normaux. Il faudra alors que la politique du logement ait contribué à produire une offre de logements sociaux accessibles au plus grand nombre. Pourtant, au vu des mesures adoptées récemment, on ne peut malheureusement pas dire que les responsables de la politique du logement aient pris la mesure de cet enjeu.

[43] Plan d'action renforcé en faveur des personnes sans abri.

Une porte étroite

La loi sur le Droit au logement opposable s'applique depuis maintenant un peu plus d'un an. S'il y a un large accord sur les principes généraux de la loi qui correspondent aux attentes du secteur associatif et de nombreux acteurs sociaux, **sa mise en œuvre suscite un certain nombre d'interrogations.** Les unes tiennent aux fondements et aux modes opératoires qu'elle a institués, lesquelles apparaissent avec encore plus d'acuité après une année d'application de la loi. C'est ainsi que l'affirmation du rôle de l'État comme garant du droit au logement ne tient pas suffisamment compte de la montée en responsabilité des collectivités locales qui détiennent des pouvoirs majeurs en matière d'urbanisme, de financement du logement social et qu'il en résulte un décalage entre l'État, sur lequel pèse une obligation de résultat mais qui n'a pas les moyens d'agir seul, et les collectivités qui disposent des moyens d'intervention mais qui ne sont pas responsables du Dalo. C'est ainsi également que la mobilisation du seul contingent préfectoral pour assurer le relogement des ménages prioritaires risque d'accentuer la spécialisation des quartiers et des villes qui ont supporté la construction du parc locatif social, alors que par ailleurs les politiques publiques tentent depuis plus de vingt ans de promouvoir une plus grande mixité sociale sur ces mêmes territoires.

D'autres interrogations, que nous avons largement développées dans la seconde partie de ce chapitre, portent sur les conditions mêmes de mise en œuvre du Droit au logement qui pourraient bien dans la pratique se révéler restrictives et vider pour partie l'opposabilité du droit au logement de son contenu. Dès lors, le développement du Droit au logement opposable en France passe par une porte étroite. **Ses principes généraux pourraient bien se diluer dans la pratique et, si l'on n'y veille pas, il risque de ne pas (ou insuffisamment) jouer son rôle de recours pour les personnes en difficulté qui ne sont pas en mesure d'accéder à un logement et de s'y maintenir par leurs propres moyens.**

Il convient notamment de s'interroger sur **le positionnement et le rôle des commissions de médiation**. Dans la pratique, ces dernières oscillent entre une fonction qui consiste à dire le droit, ce qui correspond aux attentes du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, et une autre qui relève davantage d'une approche sociale et qui cherche à combiner les principes d'uni-

versalité de la loi au regard des situations concrètes des personnes et est amenée à qualifier certaines demandes comme « prioritaires et urgentes » en fonction d'une jurisprudence qui apparaît encore flottante. Quand elles s'inscrivent dans une logique sociale, les commissions de médiation risquent évidemment d'être plus sensibles aux faibles possibilités de relogement sur leur territoire d'intervention et d'en tenir compte dans leurs décisions. Quand les commissions font le choix de dire le droit, cela permet notamment, sur les territoires où les difficultés de logement sont aiguës, de souligner l'écart entre les besoins que révèlent les recours et les capacités d'accueil du parc locatif social, et confère ainsi au Dalo un rôle d'interpellation des responsables politiques pour qu'ils adaptent leurs interventions à la situation de crise du logement qui pénalise d'abord les personnes les plus modestes.

La question posée est ainsi celle de l'articulation de la procédure Dalo avec les dispositifs d'action en faveur du logement des personnes défavorisées (PDLPD et FSL), avec les procédures d'attribution des logements sociaux et plus largement celle de la place qu'occupe la mise en œuvre du Droit au logement opposable par rapport aux autres dimensions de l'action publique en faveur du logement des personnes modestes ou défavorisées. La loi Dalo, qui offre de nouvelles protections juridiques, ne dit rien sur la politique du logement qui doit permettre sa mise en œuvre[44] ; au mieux, elle en mettra en évidence les limites et permettra de remettre des priorités sur le devant de la scène. Elle donne un droit de recours - éventuellement devant une juridiction administrative - aux demandeurs de logement et ce droit s'exerce d'autant mieux que les politiques conduites localement en faveur du logement social et du logement des personnes défavorisées sont ambitieuses et efficaces. C'est notamment le cas de l'Ille-et-Vilaine où les acteurs locaux ont d'abord manifesté une réticence par rapport à la loi craignant que son application vienne perturber l'organisation locale des dispositifs en faveur du logement des personnes défavorisées. Il n'en a rien été dans la pratique et ils s'accordent désormais pour dire que le Dalo a en quelque sorte une fonction de « Cour Suprême… (qui) intervient quand tous les dispositifs de droit commun sont épuisés ». Dans un tel fonctionnement, le nombre de sollicitations adressées à la

[44] Elle a toutefois revu à la hausse les objectifs de production du Plan de cohésion sociale tant en ce qui concerne le logement social que l'hébergement.

commission de médiation est évidemment limité… mais il ne faudrait pas en déduire pour autant et par principe qu'un faible nombre de dossiers reflète nécessairement partout un bon fonctionnement des dispositifs en faveur du logement des personnes défavorisées. Tel n'est évidemment pas le cas dans de nombreux départements où la faiblesse du nombre de recours traduit avant tout une insuffisante mobilisation pour faire connaître la loi et accompagner les requérants, et ne préjuge en rien de l'efficacité des dispositifs publics d'intervention.

Après un an de fonctionnement, le système mis en place par la loi Dalo est encore instable et il est difficile de savoir dans quel sens vont se faire les évolutions à venir : en faveur d'un droit ouvert, respectueux de l'esprit de la loi, dont l'application devrait conduire à un renforcement des politiques oeuvrant pour le logement des personnes en difficulté… Ou en faveur d'un système de relogement plus maîtrisé qui conduirait à calibrer l'entrée dans le circuit Dalo afin de s'assurer d'un relogement effectif. Pour la Fondation Abbé Pierre, seule la première option apparaît respectueuse des principes fondateurs de la loi Dalo et est de nature à contraindre les responsables politiques à développer une politique du logement à hauteur des besoins sociaux, en particulier dans la perspective de 2012.

Chapitre 5

La politique du logement en 2008 : entre obstination et indifférence

- Une politique du logement incertaine et incohérente.
- L'engagement de l'État est insuffisant pour résoudre la crise du logement.
- Une politique du logement qui nie les besoins sociaux.

Il est désespérant de constater que le retour du froid remet chaque année à la une des médias la question des sans-abri. Comme si leur cause ne suscitait d'intérêt que lorsque reviennent les rigueurs de l'hiver. Comme s'il fallait que des hommes meurent dans la rue pour que l'on découvre qu'ils y vivent toute l'année. L'indignation collective est certes légitime, mais la compassion saisonnière marque ses limites quand on sait que plus de 350 personnes sans abri sont mortes dans la rue tout au long de l'année 2008 et parfois autant lors des mois d'été que lorsque le temps est moins clément[1].

Il est tout aussi désolant de constater que les pouvoirs publics n'ont toujours pas réussi à promouvoir des solutions dignes et durables pour réduire les souffrances de ceux qui vivent et meurent dans la rue, et que les responsables politiques n'ont apparemment d'autre solution à proposer que d'obliger les sans-abri à un hébergement quand le froid est trop vif. La proposition émise par les plus hauts responsables de l'État a profondément heurté les associations qui ont dénoncé une profonde méconnaissance des réalités et le caractère irréaliste du projet. « *Au nom de quoi les prendrait-on de force ? Qui prendra la décision ? Pour faire quoi et où ? Je pense que c'est une régression* », s'interrogeait Xavier Emmanuelli, président du SAMU social de Paris[2]. La polémique a obligé le Président de la République à adapter sa proposition pour demander que les personnes à la rue soient conduites dans des centres d'hébergement où elles pourront choisir d'y demeurer ou d'en partir après une nuit d'accueil. Mais où et dans quelles conditions seront-elles accueillies, alors que l'on sait que ceux qui sollicitent le 115 ne trouvent pas toujours de place ou alors dans des conditions parfois indignes ? Qu'advient-il le lendemain pour ceux qui seront retournés à la rue après cette halte obligatoire ? Ne seront-ils pas amenés à se cacher dans des lieux peu fréquentés de manière à préserver leur tranquillité ? Les obligera-t-on à nouveau à un hébergement en attendant des jours plus cléments… où ils seront pourtant aussi nombreux à mourir, mais de façon inaperçue sans émouvoir l'opinion ?

Il faut évidemment tout faire pour que des personnes ne meurent pas dans la rue, mais de nombreux responsables associatifs rappellent à juste titre que les souffrances des sans-abri ne peuvent

[1] Selon les informations du *Collectif des Morts de la rue*.
[2] Propos rapportés dans Le Monde du 28 novembre 2008.

être traitées sur le mode de la coercition[3]. Y revenir, comme au temps pas si lointain où le vagabondage était un délit et donnait un cadre légal au ramassage de force, constituerait une lamentable régression. On ne peut évidemment pas s'en tenir à des solutions qui certes protègent les sans-abri, mais laissent aussi penser que l'on cherche à cacher ceux qui vivent à la rue parce qu'ils dérangent, parce qu'ils peuvent troubler l'ordre public[4]. Comme on ne peut accepter que l'on s'en prenne aux associations qui cherchent à sensibiliser l'opinion et dénoncent les insuffisances de l'action publique[5]. L'association Droit au logement (DAL) a été condamnée à une lourde amende en novembre dernier pour avoir organisé le campement de 347 familles, rue de la Banque à Paris, à l'automne 2007. Des familles qui vivaient à l'hôtel dans des conditions précaires, au nom desquelles l'association a signé un accord de relogement avec les pouvoirs publics en décembre 2007. Un an plus tard, environ un tiers des familles a été relogé, et la sanction envers le DAL est tombée sans que les pouvoirs publics aient honoré leur engagement de relogement. L'association des Enfants de Don Quichotte est poursuivie au même motif de « *dépôt ou abandon d'objets embarrassants sur la voie publique sans nécessité* » pour avoir tenté d'installer 298 tentes sur les quais près de Notre-Dame en décembre 2007 pour y accueillir des personnes sans domicile.

Chercher à museler ceux qui témoignent de la situation des sans-abri ou s'en remettre à cette « fausse bonne idée » qui consisterait à rendre l'hébergement des SDF obligatoire par grand froid revient à nier l'action de ceux qui interviennent depuis de très nombreuses années auprès des sans-abri et à ne pas tenir compte des réflexions développées ces derniers mois. Nous n'avons pas besoin d'une nouvelle étude pour examiner « *l'hébergement obligatoire lorsqu'on sera en dessous de -6°* » (!) contrairement à ce que suggérait Christine Boutin à la tribune de l'Assemblée nationale le 26 novembre dernier[6]. Il suffit de s'appuyer sur les réflexions et les recommandations existantes. Celles de la Confé-

[3] Voir notamment l'article de Patrick Doutreligne, Xavier Emmanuelli et Patrick Henry, *Pas de ramassage forcé pour les sans-abri*, Le Monde du 26 décembre 2008.
[4] Cette thématique de l'ordre public est elle aussi saisonnière et apparaît plutôt dans les mois d'été pour tenter de légitimer les arrêtés anti-mendicité que prennent certaines municipalités.
[5] Martin Hirsch, Haut-commissaire aux solidarités actives a clairement fait connaître sa désapprobation après la condamnation de l'association Droit au logement : *« C'est un mauvais signe que de condamner les militants qui n'avaient d'autre motivation que de sensibiliser l'opinion ».*
[6] Propos rapportés par Le Monde du 28 novembre 2008.

rence de consensus, organisée à la fin du mois de novembre 2007 par la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (Fnars) à la demande du Gouvernement, qui a précisé les principes et les orientations d'une action en faveur des sans-abri ou encore celles du rapport élaboré par le député Étienne Pinte et remis au Premier ministre au mois de septembre 2008[7].

Ce n'est pas d'une intervention bricolée à la hâte sous le coup de l'émotion quand le froid menace dont nous avons besoin, mais d'une politique efficace et durable dont les principes sont connus. Cette action n'est évidemment pas simple car la question des sans-abri est complexe. Elle appelle donc, si on ne veut ajouter l'échec aux drames de la misère et de la solitude que vivent les personnes à la rue, de se mettre à leur écoute, de chercher à cerner leurs besoins et à identifier leurs attentes. « *Il est évident* - comme l'ont rappelé des responsables de la lutte contre l'exclusion et le mal-logement[8] - *qu'il faut faire le chemin vers eux en tout lieu de la cité, en tout temps. Les attendre, les recevoir, les accueillir ne suffit pas. Il faut aller au devant d'eux, à leur rencontre partout où ils sont réfugiés, repliés sur eux-mêmes, et tenter de nouer ou de renouer ce fil invisible et si fragile qu'est le contact humain. Il faut rétablir progressivement la confiance qui a disparu. Il faut les reconnaître, les réconcilier avec la communauté, entendre à travers leur rejet, leur refus, leurs « coups de gueule », leurs demandes dites ou exprimées par leur corps et leur souffrance. Ce travail doit être effectué par des professionnels, bénévoles ou salariés, formés et motivés. C'est pourquoi* - poursuivent-ils - *fermement et un peu solennellement, nous affirmons que ce long apprentissage est incompatible avec des mesures qui semblent de bon sens mais qui sont les pires solutions. La mesure qui imposerait collectivement une mise à l'abri… par une instance qui se draperait dans un semblant d'évidence irait à l'encontre de tout ce travail d'approche indispensable. Les prendre de force n'aboutit qu'à les conduire dans des endroits de force où ils n'ont plus le statut de « personne », avec toutes ses conséquences ».*

Si ces mesures autoritaires — qui vont à l'encontre des démarches ayant fait leurs preuves — sont souvent perçues de façon néga-

[7] Rapport d'Etienne Pinte, parlementaire en mission auprès du Premier ministre sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées.
[8] Voir l'article de Patrick Doutreligne, Xavier Emmanuelli et Patrick Henry déjà cité.

tive par les SDF eux-mêmes, c'est aussi parce que les conditions d'un accueil digne et respectueux des personnes ne sont pas remplies. Malgré les efforts engagés dans le cadre du Plan d'action renforcé en faveur des personnes sans abri (PARSA) adopté en janvier 2007, les capacités d'accueil sont toujours saturées et les conditions ne sont pas toujours réunies pour les accueillir dignement. Un effort d'humanisation et d'adaptation des conditions d'accueil a certes été engagé mais il est trop limité. L'inquiétude est d'autant plus vive que nous traversons une période où les ruptures avec le monde du travail, comme celles des liens familiaux ou amicaux, font basculer de plus en plus de personnes dans le monde de la précarité et en bout de course à la rue quand ont été épuisées les solutions d'hébergement chez des proches, dans des squats ou autres habitats de fortune. Les responsables politiques ne peuvent se contenter de souligner que *« 83 % des Français sont favorables à ce que l'on prenne les personnes (à la rue) et qu'on les mette au chaud*[9] *»*, pour légitimer une action que réfutent tous ceux qui ont réfléchi à la question à partir de l'expérience. On attend d'eux qu'ils dépassent l'attitude tendant à faire croire qu'il y a des réponses simples aux problèmes sociaux et qu'ils prennent la mesure de l'ensemble des causes qui conduisent des personnes à vivre dans la rue et parfois à y mourir.

La politique à mener en faveur des personnes sans abri doit être ambitieuse et ne peut se centrer uniquement sur l'adaptation quantitative et qualitative des solutions d'hébergement d'urgence. Pour être efficace, elle doit impérativement intégrer des mesures préventives, comme le demandait dès janvier 2008 le « Collectif des associations unies pour une nouvelle politique publique du logement des personnes sans abri et mal logées[10] », et conduire à mettre en œuvre une politique du logement ambitieuse et adaptée à une situation sociale qui se détériore. Les responsables associatifs du secteur de l'hébergement attendent du Gouvernement une autre politique que celle du traitement de l'urgence et, pour reprendre les propos de la présidente de la Fnars,

[9] Selon les propos de la ministre du Logement, Christine Boutin qui s'exprimait à Nantes, le 29 décembre 2008, à propos de la polémique sur l'hébergement forcé des SDF en période de grand froid (Le Monde du 31 décembre 2008).
[10] Constitué à l'hiver 2007-2008 le Collectif des associations unies qui rassemble une trentaine d'associations s'est réuni le 21 février 2008 pour une « Nuit Solidaire pour le Logement », Place de la République à Paris. En 2008, le Collectif associatif a été reçu à plusieurs reprises par le Premier ministre, la ministre du Logement et Etienne Pinte dans le cadre de la mise en œuvre du Chantier national prioritaire. Il a élaboré un « baromètre » pour suivre la mise en place des 13 engagements et 100 propositions considérés par le collectif comme prioritaires et urgents.

un changement de méthode « *qui mette l'accent sur une politique cohérente de prévention et de logement* ».

Il faut en effet éviter que le nombre de sans-abri n'augmente du fait de l'inadaptation et des insuffisances des politiques publiques. Et pour cela prévenir les expulsions locatives ainsi que la mise à la rue de certaines populations fragiles. Dans ce sens, il faut veiller à ce que la politique d'immigration soit aussi une politique d'accueil. Les pouvoirs publics ont fermé Sangatte mais n'ont pas tari le flux d'immigrés cherchant à gagner l'Angleterre, rendant encore plus difficile la vie de tous ces migrants échoués à Calais dans l'hypothétique attente de pouvoir traverser la Manche et plus incertaine l'action de ceux qui cherchent à les aider. Il faudrait également que la politique carcérale ne se préoccupe pas seulement de remplir les prisons, mais aide ceux qui en sortent à s'insérer et d'abord à trouver un lieu où pouvoir se poser. Il faudrait que la politique de santé mentale qui a contribué à réduire drastiquement le nombre de lits dans les hôpitaux psychiatriques se préoccupe du sort de ceux qui, après des séjours de plus en plus brefs, n'ont pas toujours les capacités d'autonomie pour vivre seuls. Il faudrait aussi que les services sociaux veillent, plus qu'ils ne le font aujourd'hui, aux jeunes majeurs lorsque cesse leur prise en charge par l'aide sociale à l'enfance. Autant de pistes de travail évoquées par la Conférence de consensus, par le Collectif des associations unies comme par le rapport Pinte qu'il faut mettre en œuvre sans tarder si on ne veut pas voir croître le nombre de personnes à la rue.

La situation des sans-abri est complexe, et chercher à l'améliorer ne dépend évidemment pas uniquement de la politique du logement. Bien d'autres politiques influent sur leur sort comme nous venons de le suggérer. Pour autant, il n'y aura pas de solution durable pour l'hébergement des sans-abri si la politique du logement ne répond pas mieux aux besoins sociaux qu'elle ne le fait aujourd'hui. Limiter l'intervention publique au traitement de l'urgence et à l'adaptation du secteur de l'hébergement serait faire preuve d'aveuglement. Si cette action est nécessaire, elle ne suffit pas puisque, comme le rappelle le rapport d'Etienne Pinte, « *la question de l'hébergement est étroitement liée à celle du manque de logements disponibles qui ne permet pas une sortie par le haut de tous ceux qui sont accueillis en centre d'hébergement d'urgence ou en centre d'hébergement et de réinsertion sociale* ». À sa façon, le Président de la République le souligne

aussi : « … *ceux qui pourraient sortir des Hlm pour acheter dans le libre, restent dans les Hlm et comme ils restent dans les Hlm, il n'y a pas de place. Donc ceux qui devraient avoir une place dans les Hlm se retrouvent dans des logements d'urgence. Dans les logements d'urgence, il n'y a pas de place non plus entre ceux qui ne peuvent pas entrer en Hlm et ceux qui sont en situation d'immigration irrégulière, ce qui fait que la très grande pauvreté, elle se retrouve au bois de Vincennes ou ailleurs*[11] ». **Puisque « tout se tient », on attend des responsables politiques des mesures qui permettent de mieux répondre aux besoins sociaux et de redonner des perspectives de mobilité à ceux qui sont hébergés.** Puisque le sort des SDF dépend aussi de la politique du logement, c'est à l'examen des dispositions et mesures adoptées en 2008 que nous allons procéder.

Le jugement que la Fondation Abbé Pierre porte sur la politique du logement et notamment sur sa dimension sociale est inspiré par deux convictions majeures. La première est qu'il n'y a pas de réponse aux besoins des personnes les plus démunies si la politique du logement ne prend pas en compte l'ensemble des besoins sociaux. La seconde conviction est que la politique du logement doit permettre de répondre à la demande sociale et notamment à celle des familles et personnes les plus fragiles (c'est l'impératif du droit au logement) et assurer en même temps le développement d'une ville socialement équilibrée (c'est l'impératif de la mixité sociale et de la lutte contre la ségrégation). Puisque « tout se tient », la Fondation Abbé Pierre s'autorise à porter un regard critique non seulement sur la dimension sociale de la politique du logement, mais aussi sur ses orientations générales, ses mesures et ses effets.

La crise immobilière qui s'est aggravée avec la crise financière au cours du second semestre de l'année 2008 ne peut masquer les limites et les insuffisances des mesures adoptées depuis dix-huit mois, même si elle a évidemment amplifié les problèmes et rendu plus difficile leur résolution. La Fondation Abbé Pierre émet trois critiques majeures envers la politique du logement. **Elle apparaît d'abord incertaine et incohérente,** car on ne voit plus très clairement quels en sont les objectifs majeurs et les orientations structurantes — ce qui ne fait sans doute que traduire la faible place qu'elle occupe dans la hiérarchie des priorités gouvernemen-

[11] Discours du Président de la République consacré à la *Politique de soutien au logement,* Meaux, le vendredi 28 novembre 2008.

tales. **La politique du logement est également insuffisante,** car les ressources que mobilise la collectivité publique pour la mettre en œuvre sont trop faibles et apparaissent en recul sous l'effet du désengagement financier de l'État qui ne peut être compensé par les autres collectivités. **La politique du logement est enfin inadaptée**, car elle ne prend pas suffisamment en compte l'ensemble de la demande sociale, privilégie sa fraction la plus solvable et met en avant le développement de l'accession à la propriété dont on sait qu'elle demeure impossible pour les ménages les plus modestes. Ces critiques ne sont pas nouvelles pour certaines d'entre elles, mais elles sont d'autant plus inquiétantes que la politique du logement doit faire face à une crise immobilière sévère. La crise du logement, qui est toujours aussi vive, pourrait bien alors passer au second plan, au prétexte qu'il faut d'abord sauver l'appareil économique du bâtiment et de l'immobilier.

Ces critiques sont très largement fondées. D'ailleurs, le Comité européen des droits sociaux (CEDS), qui est l'organe du Conseil de l'Europe chargé de veiller au respect des engagements énoncés dans la Charte sociale européenne, a conclu dans une décision rendue publique en juin 2008 à sa violation par la France en ce qui concerne le droit au logement. L'article 31 de cette Charte sociale européenne prévoit « en vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement [...] des mesures destinées à favoriser l'accès au logement, à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive, et à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes ». Le CEDS a statué que la France n'était pas en conformité sur cet article 31 soit parce que son application n'est pas satisfaisante, soit parce que les progrès dus aux mesures adoptées sont insuffisants. Six domaines sont plus particulièrement visés : l'habitat indigne, la prévention des exclusions, la réduction du nombre de personnes sans abri, l'offre de logements sociaux accessibles aux populations modestes, le système d'attribution des logements sociaux et la discrimination à l'encontre des gens du voyage. Mais le Conseil de l'Europe souligne aussi que **le plein exercice des droits doit être l'instrument d'évaluation de l'action publique**. C'est en effet lui qui doit contribuer à définir les normes de qualité des politiques publiques. Ce rappel est salutaire au moment où **la politique du logement conduite en France montre un caractère paradoxal en affichant d'un côté un Droit au logement opposable pour les citoyens sans mettre en place en même temps les moyens pour le mettre en œuvre**.

1

Une politique du logement incertaine et incohérente

Les mesures adoptées depuis dix-huit mois concernant la politique du logement paraissent à la fois radicales, incertaines et particulièrement éclatées au point que l'on en recherche les lignes directrices. Le discours de politique générale du Premier ministre en juin 2007 avait pourtant fixé un cap ambitieux : construire 500 000 logements par an dont 120 000 logements sociaux. Et le Président de la République, dans un discours consacré au logement à la fin de cette même année[12], avait souhaité faire du soutien à l'accession à la propriété la pierre angulaire de sa politique du logement. Un an plus tard, alors que la crise immobilière s'est imposée dans le paysage, il est difficile d'avoir une appréciation claire sur les orientations de la politique du logement et sur l'importance que lui accordent les responsables politiques.

Une politique incertaine

À certains égards, l'annonce du Premier ministre de porter la production de logement à un niveau ambitieux de 500 000 unités par an s'inscrit dans la dynamique de relance de la construction engagée depuis le milieu des années 2000 ; et l'objectif de construire 120 000 logements sociaux ne fait que reprendre celui qui avait été inscrit dans la loi sur le Droit au logement opposable du 5 mars 2007[13]. Ces objectifs paraissent pourtant ambitieux[14] car avant même que surgissent les premiers signes de la crise immobilière, la construction neuve stagnait à un niveau certes élevé par rapport à celui du début des années 2000 où elle plafonnait à environ 300 000 logements par an, mais éloignée de l'objectif affiché de 500 000 logements neufs par an (420 000 en 2006,

[12] Le 11 décembre 2007 à Vandœuvre-lès-Nancy.

[13] Les articles 21 et 23 de la loi sur le Droit au logement opposable qui augmentent les objectifs inscrits à l'article 87 de la loi du 18 janvier 2005, affichent effectivement un objectif de production de 117 000 logements sociaux et très sociaux en 2007 (y compris les PLS produits par l'Association Foncière Logement), mais de 142 000 en 2008 et 2009. L'objectif arrêté par le Premier ministre est donc inférieur à celui inscrit dans la loi du 5 mars 2007.

[14] La production de logements sociaux devrait passer de 90 000 à 120 000 logements, celle de logements locatifs privés d'environ 60 000 à 80 000 et l'accession à la propriété de 250 000 (en 2006) à 300 000. On mesure ainsi l'effort à fournir sur tous les segments de l'offre si on ne raisonne qu'en termes quantitatifs sans mettre la construction en regard de la demande sociale.

426 000 en 2007)[15]. L'objectif de construire 120 000 logements sociaux par an n'apparaissait pas impossible à tenir, alors que le résultat de l'année 2007 se situait à 92 500 unités. Mais il laissait dans l'ombre l'épineuse question de son adaptation aux caractéristiques des demandeurs de logements sociaux puisque **l'augmentation de la construction locative sociale** depuis le milieu des années 2000 **tient essentiellement à la production de logements financés en PLS dont on sait qu'ils sont inaccessibles pour la quasi-totalité des demandeurs.**

À cette interrogation sur la réalisation des objectifs quantitatifs de production de logements s'ajoute l'incertitude qui pèse sur les orientations de la politique du logement. Celles-ci avaient été définies par les nombreuses lois concernant le logement adoptées dans la période 2003-2007, sans qu'elles aient pour autant toutes un caractère structurant. Parmi ces dernières, citons la loi relative à la rénovation urbaine en 2003 et le Plan de cohésion sociale de 2005 qui sont à l'origine du développement de l'offre locative sociale et de la restructuration des quartiers qui la concentrent, ainsi que la loi libertés et responsabilités locales de 2004 qui fixe une nouvelle répartition des compétences en matière d'habitat. Sans oublier la loi sur le Droit au logement opposable promulguée en mars 2007 à la fin de la législature précédente. Ces lois n'ont pas été remises en question frontalement. Elles font d'une certaine façon référence, mais l'impression prévaut qu'elles n'ont plus un caractère déterminant et qu'elles ne structurent plus aussi nettement la politique du logement.

Les orientations affichées par Nicolas Sarkozy dans le discours qu'il a consacré au logement à la fin de l'année 2007 semblent en effet d'une autre nature. Elles reposent sur le développement de l'accession à la propriété qui est censée répondre aux aspirations des Français et qui est parée de toutes les vertus puisqu'elle est supposée permettre la dynamisation des parcours résidentiels et constituer une sécurité pour les ménages confrontés à un avenir incertain. Le Président de la République, qui faisait ainsi l'éloge de la mobilité sociale et résidentielle, proposait en même temps de recentrer le rôle des Hlm dans l'accueil des populations les plus modestes pour lesquelles devait être réservée la possibilité d'accéder à la propriété de leur logement. Pour cela était fixé un objectif de vente de 40 000 logements sociaux par an, quitte à réduire les capacités d'accueil du parc Hlm dont la croissance est inférieure à ce nombre depuis une dizaine d'années[16].

[15] Pour une analyse plus détaillée voir la seconde partie du chapitre 3 consacrée aux indicateurs de la crise du logement.
[16] Elle se situe entre 30 000 et 35 000 logements depuis 1998 (voir sur ce point la seconde partie du chapitre 3 consacrée aux indicateurs de la crise du logement).

Les propos de Nicolas Sarkozy renseignent aussi par leurs silences et notamment par l'absence de toute référence à la lutte contre la ségrégation urbaine qui ne semble plus faire partie des priorités gouvernementales. Un secrétariat d'État en a notamment la charge[17], mais il peine à donner un contenu au Plan « Espoir Banlieues » doté de moyens limités et ne dispose pas de l'autorité suffisante pour appeler les ministres, comme le souhaite le Président de la République, à redéployer leurs moyens pour que les habitants des quartiers aient les mêmes services que le reste du territoire. En présentant ce Plan, le 8 février 2008, Nicolas Sarkozy a choisi de mettre l'accent sur la responsabilité individuelle. « *Ceux qui sont prêts à faire quelque chose pour eux-mêmes, l'État les aidera. Ceux qui ne veulent rien faire, l'État ne fera rien pour eux* » a-t-il dit. En fait, le Président de la République a proposé deux axes d'intervention : d'un côté la sécurité, de l'autre l'émancipation par le travail et l'école. D'une certaine façon, c'est le discours de la méritocratie appliqué à la politique de la Ville comme à celle du logement. Mais qu'advient-il alors de ceux qui demeurent bloqués dans les quartiers sensibles d'habitat social sans perspective de promotion et de mobilité, comme de ceux qui ne peuvent accéder à la propriété d'un logement ? On reconnaît ici la quintessence de la pensée libérale qui fait porter sur l'individu la responsabilité de la situation qu'il vit, alors que nous avons montré dans le second chapitre de ce rapport que l'on n'habitait pas un quartier sensible par hasard ni (toujours) par choix et que des mécanismes sociaux complexes expliquaient cette situation. On attendrait des responsables politiques qu'ils en prennent la mesure pour adapter l'intervention publique.

À côté de ces orientations affichées par le Président de la République, la politique du logement devrait intégrer les résultats du Grenelle de l'Environnement qui a conduit à lui fixer de nouveaux objectifs comme la production d'un habitat économe ou la réhabilitation du parc existant. La thématique du développement durable risque à certains égards de venir effacer celle de la cohésion sociale qui a été dominante tout au long des années 1990 et pourrait bien écraser les autres priorités de la politique du logement comme en témoigne le rattachement du logement au ministère du Développement durable.

Parallèlement, d'autres mesures concernant le logement sont apparues dans le sillage du rapport Attali ou dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) qui semblent davantage inspirées par les contraintes budgétaires que par le souci de répondre à la demande sociale. Comme les autres secteurs de l'intervention publique, la politique du logement est concernée par cette démarche de la RGPP.

[17] Il fût un temps où cette responsabilité était confiée à un ministre d'État.

Si les orientations générales retenues pour le logement ne sont guère contestables (développer une offre de logements qui réponde à la demande, améliorer l'équité et l'efficacité du parc locatif social, développer l'accession à la propriété, améliorer l'efficience des aides personnelles et des aides fiscales), les mesures retenues pour les mettre en œuvre répondent essentiellement au souci d'appliquer la politique voulue par le Président de la République (développement de la propriété, recentrage du parc Hlm vers l'accueil des populations les plus modestes) et de réduire le poids budgétaire de la politique du logement. Certaines des mesures annoncées en avril 2008 ont d'ailleurs été reprises dans le projet de loi de Mobilisation pour le logement qui trouve sans doute là sa source d'inspiration majeure[18]. Il en est ainsi par exemple de l'abaissement du plafond de ressources Hlm de 10 % pour en recentrer l'usage, comme de la mise en place d'un relèvement des surloyers, de la mutualisation des ressources financières des organismes Hlm, de la rénovation du 1 % Logement ou encore de la généralisation du conventionnement global qui sera imposé à tous les organismes Hlm. C'est ainsi très clairement le ministre du Budget qui en tant que rapporteur de la Révision générale des politiques publiques oriente les choix qui sont faits en matière de logement.

Si l'on peut légitimement s'interroger sur les orientations structurantes de la politique du logement, on peut également se demander où est sa cohérence quand un projet de loi ignore les recommandations d'un rapport demandé par le Premier ministre à la suite de la mobilisation associative au début de l'année 2008. Il avait en effet confié à Étienne Pinte une mission concernant l'hébergement et l'accès au logement qui a rendu des conclusions s'inscrivant dans la perspective que la loi sur le Droit au logement opposable avait tracée. Mais le rapport présenté en septembre 2008 n'a pas fait l'objet de décisions et ses conclusions n'ont pas été intégrées dans la loi de mobilisation pour le logement qui arrivait en discussion au Parlement au même moment. Pire, **alors que le rapport Pinte soulignait la nécessité de « mieux faire appliquer l'article 55 de la loi SRU »** et proposait notamment « d'augmenter les prélèvements financiers versés par les communes qui ne respectaient pas les objectifs de la loi » et de « rendre obligatoire dans les communes en constat de carence, la réalisation d'au moins 30 % de logements sociaux (dont un tiers de PLAI) dans l'ensemble des programmes de construction de l'année », **le projet de loi s'employait à vider l'article 55 de son contenu en intégrant l'accession sociale à la propriété dans la définition du logement social.** Après sa discussion au Sénat —

[18] Dans le cadre de la RGPP, les prochaines mesures relatives au logement devraient concerner l'accession à la propriété.

qui a refusé de voter cette proposition[19] — on ne sait pas encore le sort qui lui sera réservé. Mais la loi de « Mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion » qui n'avait pas été discutée à l'Assemblée nationale au moment où ce rapport était rédigé, n'apparaît ni en capacité de faire face à la crise immobilière, ni à la hauteur de son titre, puisque l'on cherche en vain les mesures effectives qui permettraient de réduire l'exclusion du logement. Ce n'est pas la réduction des délais que peut accorder le juge à des ménages en situation d'expulsion (de 3 ans à un an) qui y contribuera !

Finalement la politique du logement apparaît incertaine, écartelée entre des exigences diverses (la promotion de l'accession à la propriété, la mise en œuvre des conclusions du Grenelle de l'Environnement ou celle du Droit au logement opposable), sans compter les contraintes budgétaires. **Il en ressort un sentiment de brouillage** qui porte tant sur les priorités de la politique du logement que sur la place du logement dans la hiérarchie des priorités gouvernementales **à un moment où la crise immobilière et la crise du logement cumulent leurs effets.**

La crise immobilière relègue au second plan la crise du logement

Apparue progressivement au cours de l'année 2008, la crise immobilière a pris une ampleur nouvelle à partir de l'automne avec la brutale accélération de la crise financière. Tous les indicateurs sont progressivement passés au rouge et le marché immobilier a connu un recul spectaculaire de son activité : - 15 % pour les mises en chantier, - 18 % sur le marché de l'ancien, - 41 % pour les ventes des promoteurs. Et dans ce contexte, le marché de l'accession à la propriété a lui aussi connu un recul d'une ampleur jamais observée jusqu'alors : - 20 %. On assiste donc à un brutal retournement de la tendance qui avait conduit les prix de l'immobilier à doubler en quelques années et à créer un sentiment de richesse collective. Le ralentissement du marché, qui laisse prévoir une diminution des prix de l'immobilier a conduit à une intervention de l'État visant à satisfaire les acteurs de l'immobilier qui ne l'avaient pas appelé pour réguler le marché quand les prix s'envolaient. Si les pouvoirs publics interviennent pour empêcher un effondrement des prix, pourquoi ne le font-ils pas pour freiner des hausses qui créent un enrichissement réel ou virtuel ?

[19] Les sénateurs ont ainsi repris à leur façon les recommandations du rapport Pinte comme ils l'ont fait aussi pour permettre le droit de préemption aux préfets dans les communes qui font l'objet d'un constat de carence au regard des obligations de l'article 55 de la loi SRU.

L'intervention de la puissance publique risque d'ailleurs de durer car — à la différence de ce que l'on entend trop souvent — la crise immobilière ne représente pas une simple parenthèse après tant d'années d'euphorie… laissant croire que le marché corrigerait par lui-même ses propres excès. Il s'agit d'une vraie crise dont les conséquences risquent d'être très lourdes pour le secteur immobilier mais plus généralement pour tous les ménages qui, chaque année, se trouvent en quête d'un logement. Tous les ans, ils sont plus de quatre millions à faire cette expérience parfois difficile[20]. Cette crise était prévisible et la France, qui n'a pas connu le phénomène des subprimes (rappelons à ce propos que l'actuel Président de la République avait plaidé lors de sa campagne électorale pour une augmentation de l'endettement des ménages et l'instauration d'un assouplissement du crédit hypothécaire[21]), vivait dans une situation où l'évolution des prix de l'immobilier était totalement déconnectée de celle du revenu disponible des ménages. Alors que celui-ci augmentait de 46,3 % au cours des neuf dernières années, les prix des logements neufs progressaient de 95,8 % et ceux des logements anciens encore davantage (+ 135 %). Cette situation tend désormais à se réduire et les évolutions des derniers mois marquent une salutaire inversion de tendance. Pour la dernière année, la hausse des prix de l'ancien est inférieure à celle du revenu disponible des ménages et celle des logements neufs se situe au même niveau. Et pour la seconde année consécutive, la hausse des loyers de marché du secteur privé a aussi été inférieure à celle des revenus des ménages et a même été moins rapide que celle des prix à la consommation[22] (de l'ordre d'un point).

Cette crise immobilière qui s'accompagne d'un ralentissement de la construction va incontestablement avoir de lourdes conséquences sur la résorption du déficit en logements. Alors qu'il avait commencé à se résorber depuis 2005 sous l'effet du dynamisme retrouvé de la construction, il risque de remonter rapidement pour atteindre environ 900 000 logements à la fin de l'année 2009. Cela va évidemment renforcer les

[20] Voir sur ce point le premier chapitre du Rapport sur l'état du mal-logement 2008.
[21] Dans son discours du 13 octobre 2006, où il définissait son projet en terme de logement, Nicolas Sarkozy plaidait pour le développement de la propriété dans les milieux populaires. « *Le premier moyen d'y parvenir, c'est d'utiliser le crédit hypothécaire. Cela paraît très compliqué, mais en réalité c'est très simple. C'est ce qui permet à 70 % des Britanniques et des Américains d'être propriétaires de leur logement, contre 56 % en France. Dans ces deux pays, les crédits sont garantis par l'existence du bien. En France, nous privilégions la garantie sur les personnes, ce qui conduit les établissements bancaires à écarter du marché du crédit tous ceux dont la situation professionnelle n'est pas assez stable pour assurer des revenus durables. Cette tradition n'est pas une fatalité. Il suffit de changer les règles prudentielles imposées aux banques, de simplifier le recours à l'hypothèque et d'en réduire le coût* ».
[22] Des informations plus complètes sur les évolutions respectives des prix des logements neufs et anciens, des loyers et des prix à la consommation peuvent être consultées dans la seconde partie du chapitre 3 de ce rapport.

difficultés d'accès au logement des ménages à revenus modestes et même moyens quand ils ne bénéficient pas des mécanismes de la solidarité familiale. De très nombreux locataires du parc Hlm ne pourront, encore moins qu'aujourd'hui, espérer quitter leur logement et continueront de fait à être assignés à résidence. Sauf évidemment ceux que le projet de loi de Christine Boutin, s'il était voté, contraindra à quitter le logement social !

Si la crise immobilière aggrave la crise du logement, il est paradoxal de constater que son traitement risque aussi de l'amplifier. Le traitement des conséquences économiques de la crise immobilière (baisse de l'activité du secteur du bâtiment avec son impact sur le PIB, réduction de l'emploi ...) semble en effet préoccuper davantage les responsables politiques que la recherche d'une solution à la crise du logement sans précédent dans laquelle la France s'est progressivement enfoncée. Les réponses adoptées pour répondre aux inquiétudes du secteur du bâtiment ne permettront pas nécessairement de réduire la crise du logement. Certaines semblent même l'ignorer totalement comme si l'une et l'autre crise étaient déconnectées.

Il en est ainsi de la mesure annoncée par Nicolas Sarkozy de mobiliser 30 000 logements du secteur privé pour élargir l'offre de logements sociaux, qui semble davantage répondre aux difficultés de la promotion immobilière (cette mesure permet de lancer des programmes de construction que la baisse de la demande condamnait), que se préoccuper des intérêts des personnes et familles modestes à la recherche d'un logement. La moitié au moins de ces logements Vendus en l'état futur d'achèvement (VEFA), devrait être financée en PLS, alors que l'on sait que de tels logements ne correspondent pas aux caractéristiques des demandeurs de logements sociaux. Mais de la sorte, le coût pour les finances publiques est limité[23] et les logements ainsi construits n'accueilleront que des ménages aux revenus déjà conséquents. Les organismes Hlm sont ainsi mis en demeure d'acquérir des logements, mais le différentiel entre le prix proposé malgré la décote que proposent les promoteurs[24] et les conditions de financement public, les obligent à puiser dans leurs fonds propres pour boucler les opérations. Ceux-ci pourraient être mieux utilisés pour produire de véritables logements sociaux (PLUS et PLAI) et on peut s'étonner de voir ainsi le secteur social du logement mobilisé pour secourir la promotion immobilière. Alors que dans les phases de ralentissement de l'activité du bâtiment, l'État

[23] Les PLS ne bénéficient pas de subvention de la part de l'État, mais seulement d'une diminution du taux de TVA et d'une exonération de la TFPB pendant 25 ans.
[24] La décote que peuvent accorder les promoteurs immobiliers aux organismes Hlm qui achètent en VEFA est de l'ordre de 20 % tout en maintenant leurs marges (abandon des frais commerciaux pour 5 %, plus impact du passage de la TVA de 19,6 % à 5,5 %).

prenait généralement des mesures, qualifiées de contracycliques, en faveur du secteur Hlm, cette fois le choix est fait de soutenir principalement le secteur privé quitte à augmenter une production en décalage avec les capacités financières des demandeurs de logement. Il n'est pas certain que la mise en œuvre de ce programme aboutisse à la réalisation des objectifs annoncés, bien qu'il ait été doté de moyens spécifiques de la part de l'État. Sur les marchés tendus comme celui de la région parisienne, les promoteurs ont une attitude attentiste espérant un éventuel rebond du marché immobilier (bien que les ventes qui s'opèrent avec des décotes de 17 à 23 % préservent leurs marges). Sur les marchés moins tendus, les organismes Hlm ont tendance à freiner la démarche pour ne pas récupérer des logements dont la localisation et les caractéristiques ne correspondent pas toujours aux profils et aux attentes des demandeurs.

Le Plan de relance de l'économie, présenté par le Président de la République le 4 décembre 2008, ne corrige pas davantage cette orientation[25]. Il ajoute aux 30 000 logements que les organismes Hlm doivent racheter aux promoteurs privés l'annonce d'un programme de construction de 70 000 logements supplémentaires par rapport à la programmation actuelle pour les années 2009 et 2010. Des logements qui se répartissent entre 15 000 logements pour les plus démunis (PLAI), 15 000 logements sociaux financés en PLUS, 30 000 logements locatifs intermédiaires privés[26] (PLS). 10 000 autres logements intermédiaires seraient achetés par la Caisse des Dépôts et Consignations, pour être loués puis revendus à leurs occupants dans quelques années. Au total, **ce programme de construction de 100 000 logements, qui devrait coûter 600 millions d'euros, comportera moins de 50 % de véritables logements sociaux (sans doute pas plus de 45 %) et ne permettra pas de répondre aux demandeurs inscrits auprès des organismes Hlm.** D'autant qu'il intervient dans une période de diminution de la construction dont il pourrait seulement réduire les effets (à condition évidemment qu'il soit réalisé). Ce plan de relance qui fait la part belle au logement intermédiaire — notamment aux PLS et au secteur privé apparaît aussi à contre-courant des attentes du secteur bancaire. Alors que les banques se précipitaient d'ordinaire pour souscrire à

[25] Le Plan de relance comporte d'autres mesures concernant le logement que le soutien à la construction. Parmi celles-ci : le doublement du prêt à taux zéro qui passe de 16 000 à 32 000 euros (coût : 600 millions d'euros), une aide supplémentaire de l'État pour l'accession sociale à la propriété à travers le Pass-Foncier pour 30 000 ménages, l'accélération du programme de rénovation urbaine dans les banlieues (200 millions d'euros). Parallèlement d'autres mesures concernent la rénovation de l'habitat dégradé et la lutte contre l'insalubrité.

[26] Nous avons montré dans le rapport sur l'état du mal logement 2008 (pages 74 et 75) que ces logements financés en PLS et réalisés par des promoteurs privés risquaient de ne pas conserver leur vocation sociale, aucun suivi de leur occupation n'étant réalisé après le premier locataire.

l'adjudication annuelle des prêts locatifs sociaux (PLS) organisée par Bercy, elles n'ont pas cette année répondu à l'attente des pouvoirs publics. De fait, sur l'enveloppe de crédits de 1,2 milliard d'euros qui était proposée par l'État aux établissements de crédit, la moitié seulement a trouvé preneur. Ce qui risque de compromettre la réalisation du plan de relance privilégiant ce type de produit, d'autant que les organismes Hlm et les collectivités locales, qui ont pris la mesure de son inadéquation par rapport à la demande, font également preuve de frilosité à son égard.

Insuffisant pour faire face à la crise immobilière, comme le pensent certains observateurs, **le Plan de relance dévoilé à la fin de l'année 2008 pourrait bien ne pas contribuer à résoudre la crise du logement** en n'assurant pas un volume suffisant de construction et en s'obstinant à développer une offre totalement décalée par rapport à une demande sociale qui elle-même continue à se fragiliser. Cela, alors même que la construction de logements sociaux ou très sociaux permettrait, au moins autant que la production de logements intermédiaires, de combattre la crise que connaît le secteur du bâtiment. Sans compter que la réhabilitation des logements sociaux qui a considérablement été freinée ces dernières années, pourrait elle aussi y contribuer. Dans l'attente des mesures liées au Grenelle de l'Environnement, l'amélioration du parc social aurait aussi comme avantage de soutenir plus rapidement le secteur du bâtiment que la construction neuve. **La politique du logement que les responsables politiques donnent à voir à travers la succession de mesures qu'ils prennent relève plus de la navigation à vue que de la prise en compte des besoins fondamentaux de nos concitoyens**. Ce n'est certainement pas un soutien masqué à la promotion immobilière (un secteur certes important, mais qui ne s'est pas appauvri ces dernières années) qui permettra de rassurer la population dont l'inquiétude est à la mesure de la crise que notre pays traverse.

Finalement, en peu de temps, nous sommes ainsi passés d'une période dans laquelle la crise du logement sévissait en même temps que le secteur de l'immobilier connaissait une activité florissante (ce qui a été la situation jusqu'au début de l'année 2008), à une autre dans laquelle crise du logement et crise immobilière se superposent. Dans l'une et l'autre de ces périodes, la situation des personnes les plus fragiles est difficile. Dans la première, parce qu'il a fallu faire admettre aux responsables politiques que la bonne santé de l'immobilier masquait une crise du logement profonde ; ce qui ne fût véritablement accepté qu'à partir de 2004 quand les effets de la crise du logement ont commencé à concerner les salariés modestes et des ménages appartenant aux couches moyennes. Le Plan de cohésion sociale de janvier 2005, qui fixe des objectifs ambitieux de production de logements sociaux, traduit cette prise de

conscience qui, pour être tardive, survenait enfin. Dans la période actuelle où les responsables politiques semblent surtout mobilisés pour tenter de résoudre les difficultés du secteur immobilier, **la situation des personnes les plus fragiles au regard du logement ne semble plus susciter d'attention et elle s'aggrave dans l'indifférence générale.** Longtemps minorée, la crise du logement avec ses effets dramatiques pour les plus modestes, semble aujourd'hui oubliée. Les priorités sont apparemment ailleurs et les politiques agissent comme s'il suffisait de construire pour la résoudre niant ainsi la réalité de la demande sociale.

2

L'engagement de l'État est insuffisant pour résoudre la crise du logement

La crise du logement dans laquelle s'enfonce la France depuis de nombreuses années est « sans précédent ». À l'insuffisance quantitative de logements liée à la faiblesse de la construction, s'ajoutent désormais le décalage grandissant entre les capacités contributives des ménages et le coût du logement en accession à la propriété comme en location, ainsi que des perspectives de mobilité très inégales selon les catégories sociales. Au point que les plus modestes d'entre elles sont en quelque sorte assignées à résidence dans des quartiers en difficulté ou n'ont le choix qu'entre des formes dépréciées d'habitat, des logements dégradés et indignes, dont la persistance souligne les conséquences que l'abandon des politiques publiques globales du logement ne manque jamais d'avoir.

Cette crise du logement sans précédent n'a pas fait l'objet de mesures suffisantes et appropriées de la part des responsables politiques qui se sont succédés depuis quelques années. Après avoir progressé depuis 2004, le niveau de la construction est en recul en 2008 et il ne permet ni de respecter les objectifs gouvernementaux ni de répondre aux besoins. L'accent mis sur l'accession à la propriété ne le permet pas et oublie tous ceux pour lesquels elle peut constituer une aspiration mais qui ne peuvent pas la satisfaire dans les conditions actuelles. En tout état de cause, aucune amélioration n'est à attendre tant que la collectivité publique ne mobilisera pas les ressources suffisantes pour développer une offre de logements accessibles. Depuis le début des années 2000, la part des dépenses publiques consacrées au logement dans le PIB diminue, principalement sous l'effet du désengagement de l'État qui marque ainsi le peu de place qu'il accorde à la question du logement alors que la mise en œuvre du Droit au logement opposable devrait pourtant le mobiliser fortement.

Le niveau de la construction ne permet ni de respecter les objectifs gouvernementaux, ni de répondre aux besoins

La construction de logements qui s'était redressée en France depuis 2004 au point d'atteindre depuis 2005, un niveau permettant de répondre aux

besoins nouveaux en logement, connaît un net recul en 2008 où elle devrait se situer à environ 360 000 unités et la situation ne devrait pas s'améliorer en 2009.

(en milliers)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Nombre de logements commencés	**309,2**	**302,2**	**302,1**	**313,5**	**362,2**	**410,3**	**420,2**	**426,0**	**361,2**

* estimation modèle FANIE.
Source : ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement - DAEI-SESP-SITADEL.

Le résultat de l'année 2008 et les perspectives pour 2009 sont très éloignés de l'objectif prévu par le Gouvernement de construire 500 000 logements par an et ils ne permettent pas de répondre aux besoins nouveaux évalués entre 400 000 et 430 000 logements par an. Cela est d'autant plus préoccupant que cette évaluation est réalisée sans prendre en compte les impératifs que révèlent la mise en œuvre du Droit au logement opposable et la nécessité de réduire le déficit de logements qui se situait à environ 800 000 logements au début de l'année 2008. Les résultats attendus pour 2009, cumulés avec ceux de l'an dernier, vont au contraire contribuer à le creuser encore un peu plus et il pourrait bien atteindre 900 000 logements à la fin de l'année[27].

À ce déséquilibre quantitatif de la construction, s'ajoute une dangereuse déformation de sa structure au détriment de l'offre la plus accessible. En moyenne, jusqu'en 2002, de l'ordre de 60 à 65 % des flux de la construction concernaient des produits ciblés par des plafonds de revenus ou des loyers hors marché. Plus précisément, cela était le cas de la quasi-totalité des constructions du secteur locatif avec en outre une répartition pour moitié entre PLUS et PLAI d'une part, et locatif « intermédiaire » ou à vocation sociale atténuée d'autre part. Et de l'ordre de 55 % des flux de l'accession étaient dédiés à des ménages à revenus modestes, cela autorisant une « respiration naturelle » du parc locatif social grâce à la sortie « par le haut » sécurisée et sur des produits de bonne qualité.

Depuis le début des années 2000, cet équilibre est rompu. Si en 2007, plus de 425 000 logements ont été mis en chantier en France métropolitaine, la proportion de produits nouveaux destinés à des ménages à revenus modestes est au plus bas. De l'ordre de 36 % des mises en chantier correspondent à des logements attribués sous conditions de

[27] Pour une analyse plus détaillée de l'évolution de la construction, voir la seconde partie du chapitre 3.

ressources et/ou à des loyers inférieurs à ceux du marché en 2007. Dans le même temps, le nombre de logements commencés destinés à des ménages qui peuvent se loger sans aide a plus que doublé entre 2001 et 2007, passant de 117 000 unités à plus de 272 000, sans que le fameux « effet de chaîne » auquel de nombreux responsables politiques se réfèrent pour tenter de légitimer cette dérive n'ait jamais pu être établi — voire même illustré. Et si en 2008, la part des mises en chantier sous conditions de ressources et/ou à des loyers inférieurs à ceux du marché est remontée à 43 %, ce n'est pas en raison d'un accroissement du nombre des logements concernés (de l'ordre de 150 000 unités, comme depuis 2004), mais du fait de la baisse spectaculaire du niveau de la construction globale (- 15 %).

Rien d'étonnant, donc, à ce que les conditions d'accès à un logement se soient détériorées depuis quelques années pour les ménages les moins favorisés : la baisse de la construction de logements qui sont attribués sous conditions de ressources et/ou à des loyers inférieurs à ceux du marché représente maintenant, chaque année, l'équivalent d'une année de construction locative sociale (deux années de construction de PLUS/PLAI). Depuis 2001, la contraction de l'offre nouvelle totale de logements destinés à des ménages à faibles ressources représenterait environ 320 000 PLUS/PLAI et PLS (soit environ cinq années de construction de logements sociaux au rythme de 2008 !). Et ce n'est pas la priorité qui est désormais accordée au développement de l'accession à la propriété qui permettra de faciliter l'accès au logement des catégories les plus modestes. D'autant que pour maintenir un niveau de production élevé, le Gouvernement a augmenté les plafonds de ressources et ainsi ouvert l'accession aidée à des ménages plus aisés que ceux qui en bénéficient aujourd'hui. Notons qu'il propose dans le même temps de réduire de 10 % les plafonds d'éligibilité au logement social, ce qui contribuera évidemment à différencier encore davantage les caractéristiques des propriétaires de celles des locataires, à un moment où le Gouvernement tente de faire valoir qu'elles sont les mêmes, de façon à justifier l'intégration de l'accession sociale à la propriété dans le décompte des logements sociaux lié à l'article 55 de la loi SRU.

Les limites d'une politique centrée sur l'accession à la propriété

Le Président de la République a fait de l'accession à la propriété l'axe central de sa politique du logement et il n'est pas de discours consacré au logement où il n'y fasse référence. Il a eu plusieurs fois l'occasion de souligner le rôle éminent qu'il entend donner à la propriété dans

la politique du logement pour contribuer à « *faire de la France un pays de propriétaires* ». Il se positionne ainsi en quelque sorte « en miroir » par rapport aux attentes des Français qui expriment une forte aspiration à la propriété, mais il lui attribue bien d'autres avantages. C'est ainsi qu'elle est censée permettre la mobilité résidentielle et fluidifier le parc social, en proposant une alternative aux locataires les plus aisés ; et qu'elle est considérée comme susceptible de constituer un patrimoine permettant de faire face à la baisse des revenus au moment de la retraite ou à la prise en charge des frais d'accueil dans des établissements d'accueil des personnes âgées.

De fait, depuis de nombreuses années, différentes aides publiques tentent de faciliter la transition entre la location et la propriété et d'en réduire le coût pour des ménages aux revenus modestes : la location accession (loi de 1984 et Prêt social de location accession institué en 2004[28]), et surtout le prêt à taux zéro (PTZ) avec ses aménagements successifs[29] (par exemple les mesures concernant la majoration pour développer l'accession dans les ZUS). Les aides personnelles au logement qui, depuis la réforme du financement du logement de 1977, allégeaient la charge de remboursement des prêts contractés pour acquérir un logement et l'habiter ne jouent plus guère ce rôle puisqu'ils n'étaient plus que 450 000 accédants à la propriété à en bénéficier en 2008 (le taux d'accédants à la propriété bénéficiaires des aides est ainsi passé de 10 % en 1985 à environ 3 % aujourd'hui). Aux aides de l'État pour les accédants, s'ajoutent parfois, des aides des collectivités locales (par exemple Paris, Toulouse, Nantes, Conseil général 92, etc.) qui trouvent intérêt à diversifier les statuts d'occupation sur leur territoire.

Depuis 2007, le Gouvernement a multiplié les initiatives pour soutenir l'accession à la propriété, à la demande du Président de la République. Dès l'été 2007, il a intégré dans le « paquet fiscal », un crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunts des contribuables qui acquièrent ou font construire leur résidence principale[30]. Cette mesure est coûteuse pour les finances publiques puisqu'elle a été évaluée par le ministère des Finances à 3,7 Md€ en année pleine et en régime de croisière[31]. Elle

[28] Le PSLA est un prêt conventionné dédié à la location-accession qui permet de bénéficier de la TVA à taux réduit et d'une exonération de la TFPB de 15 ans.
[29] Le PTZ a été doublé dans le cadre du Plan de relance de l'économie présenté en décembre 2008.
[30] Le crédit d'impôt est égal à 20 % du montant des intérêts payés chaque année (cette valeur est portée à 40 % la première année) acquittés au cours des cinq premières annuités du prêt, dans la limite d'un plafond d'intérêt annuel (3 750 € pour une personne seule, veuve ou divorcée, et de 7 500 € pour un couple soumis à imposition commune ; somme pouvant être majorée de 500 € par personne à charge du foyer fiscal).
[31] Sur la base de 714 000 ménages ayant emprunté aux fins d'acquisition de leur résidence principale en 2004. Pour 2009, le coût de la mesure est évalué à 900 millions d'euros dans le projet de loi de finances.

est aussi contestable car elle pourrait finalement constituer un simple effet d'aubaine sans avoir permis d'augmenter sensiblement le nombre d'accédants à la propriété. Elle relève de ce fait autant du registre idéologique que de celui de l'économie.

Dans ce même registre des mesures considérées comme permettant de développer l'accession à la propriété dans les milieux populaires, il faut aussi noter le projet de vendre 40 000 logements sociaux chaque année à leurs locataires alors que le rythme actuel des ventes est de l'ordre de 6 à 7000 unités par an. Sollicité par l'État, le mouvement Hlm s'est donc engagé à augmenter l'offre de biens à la vente. Le ministère, dans l'accord « relatif aux parcours résidentiels des locataires et au développement de l'offre de logements sociaux » signé avec l'Union sociale pour l'habitat (USH), prévoit en contrepartie de favoriser la construction d'un logement neuf pour chaque logement vendu. Pour cela, il a été prévu de mettre à disposition des organismes Hlm davantage de terrains et de faire respecter l'article 55 de la loi SRU concernant l'objectif de 20 % de logements sociaux. Il est donc paradoxal de voir aujourd'hui le Gouvernement chercher à limiter les obligations de construction de logements sociaux dans le cadre de la loi SRU tout en maintenant le projet de vente de logements sociaux.

Il faut rattacher à cette même veine de mesures, la promotion de « la maison à 15 euros par jour » qui prend en quelque sorte le relais de « la maison à 100 000 euros » imaginée par Jean-Louis Borloo lorsqu'il était en charge du ministère de la Cohésion sociale. Cette initiative n'a pas été un franc succès puisque seulement 500 maisons de ce type ont été construites en deux ans. Avec un coût mensuel annoncé de 450 euros par mois, le prix destiné à l'acquisition d'une « maison à 15 euros par jour » correspond bien à l'achat d'une maison et de son terrain. Le concept (à forte teneur de message marketing) repose sur une « astuce » qui consiste à dissocier, dans le remboursement du crédit, le coût du bâti de celui du foncier. Les accédants deviennent « propriétaires en deux temps », ils remboursent d'abord le bâti, puis dans un second temps, le prix du terrain. Les organismes collecteurs du 1 % logement prennent en charge le portage du foncier dans le cadre d'un mécanisme appelé le Pass-foncier. Le ministère du Logement parie sur la signature de 20 000 Pass-foncier par an et donc autant d'opérations d'accession à la propriété en direction « des ménages dont les revenus nets sont compris entre 1 500 et 2 000 euros par mois ». Lorsque l'on s'intéresse au coût global de l'opération pour le ménage et à la durée de son endettement, il apparaît donc que celui-ci devra rembourser 450 euros par mois pendant vingt-trois ans pour le bâti puis payer encore entre 250 euros et 410 euros pendant quinze ans pour le terrain. **Ces niveaux de remboursement sont largement sous-évalués puisqu'ils intègrent**

en réalité les aides personnelles — au montant maximum — qui ne sont évidemment pas acquises sur toute la période de remboursement (notamment lors du départ des enfants). Au total, l'endettement court sur au moins trente-huit ans (un couple qui se lance à 35 ans sera pleinement propriétaire à 73 ans) sachant qu'il aura déboursé pour sa maison 116 000 euros et pour son terrain, entre 45 000 et 70 000 euros : soit 1,5 à 1,8 fois le prix des fameuses maisons à 100 000 euros de Jean-Louis Borloo.

Malgré ces différentes tentatives pour réduire la charge de remboursement (quitte à l'étaler dans le temps alors que les ménages ont une visibilité de plus en plus faible de leur avenir), le développement de l'accession se heurte aux réalités socio-économiques et notamment à la faiblesse du revenu des ménages. Pour tous ceux qui disposent de revenus modestes et moyens, c'est-à-dire proches du revenu médian (autour de 2 020 euros par mois), l'accession à la propriété est quasiment impossible s'ils ne disposent que d'un très faible apport personnel ou lorsque, *a fortiori*, ils n'ont pas d'apport du tout (un examen des budgets des ménages démontre que le frein principal à l'accession reste bien le niveau de ressources, y compris pour les ménages qui sont visés par les dispositifs d'aide à l'accession).

Qui peut bénéficier du PTZ ? L'impossible accession des primo-accédants dans la Drôme

Dans la Drôme, les conditions d'accession à la propriété s'avèrent très difficiles en raison du coût moyen des biens qui a connu une forte augmentation ces dernières années ; ce qui a exclu progressivement les ménages les plus modestes et la clientèle des primo-accédants de la construction individuelle neuve.
Les ménages, qui parvenaient il y a encore peu de temps à accéder à la propriété, subissaient des taux d'effort se rapprochant de seuils critiques malgré des taux d'intérêt peu élevés et un allongement des durées d'emprunts.
Ainsi, par exemple, pour une maison individuelle neuve d'un montant de 180 000 € et dans le cas de ménages primo-accédants de 30/40 ans comprenant au moins un actif, l'accession — malgré les aides existantes — s'est avérée impossible dans tous les cas suivants :
- actif célibataire ou couple avec un actif appartenant à la catégorie des professions intermédiaires et disposant de 1 500 € mensuels nets (manque 100 000 € au plan de financement) ;
- actif célibataire ou couple avec deux actifs au SMIC avec 2 000 € mensuels nets (manque 80 000 € au plan de financement) ;
- couple bi-actif, profession intermédiaire + 1 SMIC avec 1 500 € mensuels nets (manque 50-60 000 euros, sauf si apport équivalent, ce qui est très rare) ;
- couple bi-actif, cadre + 1 SMIC ou temps partiel avec 3 000 € mensuels nets

(manque 20-30 000 euros sauf si apport équivalent ce qui n'est pas courant dans le cas d'une primo-accession).
Les situations évoquées bénéficiaient des conditions de crédits encore en vigueur en 2007 ; nul doute qu'avec les restrictions actuelles et l'augmentation des taux, l'accession est aujourd'hui pour ces ménages encore plus risquée et/ou encore plus limitée.
Calculs effectués dans le cadre du PLH des Communautés de communes du Pays de Romans, canton de Bourg-de-Péage, Pays de l'Herbasse par l'ADIL 26.

Dans des situations de marché où les prix sont élevés comme en Ile-de-France, en PACA, dans des zones touristiques ou frontalières, l'ensemble des dispositifs mis en œuvre est insuffisant pour permettre aux ménages modestes de franchir le pas de l'accession, de sorte que seules les couches moyennes-supérieures peuvent prétendre à la propriété (des travaux réalisés en Ile-de-France sur l'accession financée en PTZ montrent par exemple que les ménages doivent disposer d'un apport initial de 20 000 à 25 000 € et supporter des mensualités de 700 à 900 €).

Miser sur le développement de l'accession à la propriété dans les catégories modestes ne permet ni de soutenir le marché, ni de répondre aux besoins sociaux et à l'évidence, l'accession à la propriété ne permettra pas de résoudre la crise du logement. Il suffit, pour s'en convaincre, de se référer à la distribution des revenus en France qui est trop largement méconnue par ceux qui sont responsables de la politique du logement. Rappelons simplement que la moitié des ménages d'une personne disposait de moins de 1 182 euros par mois en 2004 et que la même année, une famille avec deux enfants sur deux avait un revenu disponible mensuel inférieur à 3 040 euros[32].

Le désengagement financier de l'État illustre le peu d'attention accordé à la crise du logement

La réponse à la crise du logement qui pénalise les ménages modestes, mais aussi ceux qui appartiennent aux couches moyennes, suppose d'inverser le mouvement de désengagement financier de la collectivité en faveur du logement. Son effort s'était redressé à la fin des années 1990 pour dépasser le seuil symbolique de 2 % du PIB (2,03 % en 2000 et 2 % en 2001), mais depuis cette date, il n'a pas cessé de diminuer et il se

[32] Il s'agit du revenu dont disposent les ménages après impôts et prestations sociales (Source : Insee - Enquête revenus fiscaux. Année de données 2004).

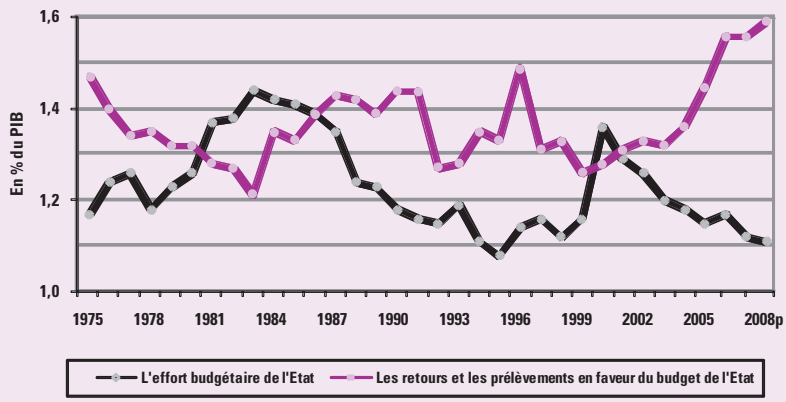
situe à 1,79 % du PIB en 2008[33]. C'est la contribution de l'État qui est essentiellement responsable de cette diminution (1,11 % du PIB en 2008 contre 1,36 % en 2000) alors que dans le même temps la loi réaffirme son rôle de garant du droit au logement et lui crée de nouvelles obligations. Certes la dépense supportée par le budget de l'État a augmenté en valeur absolue entre 2007 et 2008, passant de 21,3 à 21,7 milliards d'euros mais moins vite que l'ensemble des dépenses consacrées au logement du fait des apports des partenaires sociaux et des collectivités locales (+ 1,9 % pour l'État, + 2,7 % pour l'ensemble de la dépense publique), moins que l'inflation et surtout moins qu'il ne le faudrait pour répondre aux besoins sociaux. Ces précisions sont importantes dans une période où le Président de la République entretient le trouble en communiquant essentiellement sur l'ensemble des dépenses de la collectivité (qu'il appelle « *l'effort public »)* et se garde bien de souligner la dégradation de la contribution de l'État[34].

La baisse de la contribution de l'État aux dépenses de la collectivité en faveur du logement s'accompagne paradoxalement d'une progression rapide des prélèvements fiscaux et parafiscaux sur le secteur du logement (fiscalité sur les revenus fonciers, retours de TVA…). L'État, en remettant en cause ses engagements les plus sociaux (financement du logement social et des aides personnelles au logement) et en transférant la charge de la mise en œuvre de la solidarité nationale sur d'autres acteurs (partenaires sociaux, collectivités locales, organismes Hlm), a réussi à contenir ses dépenses en faveur du secteur du logement (de 19,3 milliards d'euros en 2001 à 21,7 en 2008 soit + 1,1 % au total entre 2001 et 2008, en euros courants). Mais, dans le même temps, il a perçu à plein les dividendes de la bonne santé des marchés immobiliers (19,6 milliards d'euros de prélèvements fiscaux et parafiscaux en 2001 et 31,1 en 2008 soit une augmentation de 58,4 % au total). **Depuis 2002, l'État prélève ainsi plus sur le logement qu'il ne lui redistribue alors que les besoins sont considérables** : plus de 35,5 milliards d'euros ont ainsi été « récupérés » entre 2002 et 2008, dont plus de 9 milliards pour la seule année 2008 ! Cette dernière année est d'ailleurs tout à fait remarquable puisque **l'effort de l'État en faveur du logement est pratiquement redescendu à son point le plus bas des trente dernières années** alors que le secteur du logement reste pour lui d'un bon rendement. Le graphique suivant rend compte de cette logique singulière de l'État.

[33] Pour davantage d'information, se reporter à la seconde partie du chapitre 3.

[34] « … *je ne veux plus entendre dire que les crédits consacrés au logement sont en baisse. Écoutez, l'effort public consacré au logement est en hausse. On dépensait 28 milliards d'euros en 2000* (en fait un peu plus de 29), *on dépensera 35 milliards et demi d'euros en 2009… et on augmentera notre effort de 6,3 % entre 2008 et 2009. Dans un contexte où les finances publiques sont mises à rude épreuve, c'est quelque chose d'éminemment important. »* Discours du Président de la République consacré à la politique de soutien au logement le 28 novembre 2008 à Meaux.

La logique singulière de l'État



L'examen du budget du logement pour 2009 montre que le désengagement de l'État se poursuit et que les décisions prises pour les années qui viennent risquent de pénaliser encore davantage les ménages modestes. Les crédits pour le logement social passent de 800 millions d'euros à 550 millions. Par ailleurs, la participation de l'État au financement du PLUS est seulement de 2 300 € par logement, auxquels s'ajoutent la déduction fiscale et le coût de la surcharge foncière ; or, sur ce dernier point, le budget 2009 réduit de moitié la contribution de l'État. La mobilisation des ressources du 1% Logement pour compenser le retrait de l'État ne peut conduire qu'à une diminution des ressources globales affectées par la collectivité au logement. Et il n'est pas sérieux d'attendre de toutes les collectivités locales et de tous les organismes Hlm qu'ils puissent, plus qu'ils ne le font déjà, contribuer au financement du logement social. **Ce désengagement de l'État est particulièrement inquiétant et n'est absolument pas compatible avec les enjeux de la période. Il ne permet ni d'atteindre les objectifs fixés par le Plan de cohésion sociale, ni de répondre aux exigences de la loi sur le Droit au logement opposable dans la perspective de son élargissement à de nouvelles catégories au 1er janvier 2012.**

3

Une politique du logement qui nie les besoins sociaux

Alors que les effets de la crise du logement s'élargissent et mettent en difficulté les personnes les plus fragiles et les jeunes qui entrent sur le marché du travail[35], mais aussi — et de plus en plus — des salariés modestes et des ménages relevant des couches moyennes[36] ainsi que des personnes âgées qui sont elles aussi touchées par la précarité et le seront encore davantage demain[37] ; alors que les écarts de richesse se creusent, le Gouvernement semble privilégier la fiction d'une société française constituée d'une vaste classe moyenne aisée en ascension sociale, si l'on excepte les 10 % des ménages les plus riches et les 10 % les plus pauvres. **Il faudrait faire preuve d'un aveuglement coupable pour imaginer que la crise se circonscrit aux ménages les plus fragiles, ne concerne que les plus pauvres et les exclus et peut être traitée dans le cadre de mesures spécifiques relevant de l'urgence.** Qu'il suffit pour répondre aux besoins et aux attentes de la population, de réserver le parc locatif social aux ménages les plus modestes et de laisser faire le marché pour les autres.

Et pourtant, malgré les alertes sociales, malgré les interpellations portées par le secteur associatif, le monde Hlm ou des représentants des collectivités locales confrontées aux difficultés qu'éprouvent un nombre croissant de ménages pour se loger (ou simplement pour s'y maintenir quand surviennent des aléas ou des ruptures), la politique du logement n'a toujours pas apporté de réponse satisfaisante à la crise du logement. **Pis, elle semble prolonger les erreurs du passé en ne remettant pas en cause les mesures qui ont conduit à privilégier l'offre la plus chère sur tous les segments du marché et à accentuer ainsi le décalage avec la demande sociale.** Il en est ainsi du développement de la construction de logements sociaux financés en PLS alors qu'ils ne sont pas accessibles aux demandeurs de logements sociaux. Il en est ainsi du soutien apporté au développement de l'investissement locatif qui conduit à produire des logements dont les loyers tirent le marché à la hausse. Sur ces questions la Fondation Abbé Pierre attire l'attention des res-

[35] Voir sur ce point le chapitre 1 du Rapport sur l'état du mal-logement 2006 : « Le logement des jeunes dans l'œil du cyclone ».
[36] Voir sur ce point le chapitre 2 du Rapport sur l'état du mal-logement 2007 : « Les classes moyennes dupées, les couches populaires oubliées ».
[37] Voir le premier chapitre de ce rapport qui leur est consacré.

ponsables politiques depuis des années… mais le Plan de relance de l'économie privilégie à nouveau la production de logements intermédiaires alors que la crise va s'accentuer en 2009 et faire basculer de nombreux ménages dans la précarité ! Il y aurait une certaine cohérence à soutenir une telle politique si ceux qui en sont les « promoteurs » amélioraient en même temps le niveau des aides personnelles au logement pour faciliter l'accès à ce type de logement mais tel n'est pas le cas. **La politique qui est menée est non seulement aveugle aux besoins sociaux, mais elle est aussi indifférente aux souffrances de ceux qui ne peuvent accéder à un logement dans des conditions dignes.**

La production de logements sociaux reste décalée par rapport aux caractéristiques de la demande

Depuis des années la Fondation Abbé Pierre attire l'attention des responsables politiques sur l'inadaptation de la construction locative sociale. Alors que le PLS, qui avait été instauré à la fin des années 1990, était contingenté et ne pouvait représenter plus de 10 000 logements par an, cette règle a été supprimée et dès 2002, 12 000 logements étaient financés en PLS. Le Plan de cohésion sociale adopté en janvier 2005 s'est alors appuyé essentiellement sur ces logements pour définir des objectifs ambitieux de construction et ils ont représenté en moyenne plus de 34 % de la construction locative sociale entre 2005 et 2007.

Si le nombre de logements PLS, inaccessibles aux ménages les plus modestes, progresse rapidement (il a presque été multiplié par 4,2 entre 2001 et 2008), celui des logements PLUS et PLAI augmente bien plus modestement (leur nombre a été multiplié par 1,2 sur la même période). C'est ainsi que les trois-quarts de l'augmentation du nombre de logements sociaux financés entre 2001 et 2008 sont dus aux PLS. Bien que le nombre de logements très sociaux (PLAI) enregistre une hausse ces deux dernières années, ils ne représentent que 15,6 % de l'ensemble des logements sociaux financés (contre 39,3 % pour le PLS) en 2008. **Le financement des logements locatifs sociaux présente donc un net déséquilibre au détriment des ménages les plus modestes.**

Et ce déséquilibre n'est malheureusement pas appelé à se réduire puisque les nouveaux objectifs de construction de logements locatifs sociaux inscrits dans la loi sur le Droit au logement opposable fixent à près d'un tiers la part de logements sociaux financés en PLS[38] ; et le

[38] 140 000 PLS auxquels s'ajoutent les 50 000 construits par l'association Foncière Logement soit 190 000 sur un total de 591 000 logements pour la période 2005-2009 ce qui représente 32,1 % du programme.

Plan de relance de l'économie l'accentue encore en prévoyant que plus de la moitié des 100 000 logements supplémentaires prévus seront des logements à loyer intermédiaire.

Le financement PLS avait été à l'origine prévu pour relancer la construction en direction des ménages ayant des ressources supérieures aux plafonds PLUS et assurer ainsi une certaine mixité sociale dans les opérations de construction locative réalisées par les organismes Hlm. À cet égard, leur production avait été plafonnée à 10 000 par an. Cela semblait d'autant plus suffisant que les textes permettent d'accueillir dans les logements financés en PLUS, 10 % de ménages dont les ressources sont comprises entre 100 et 120 % des plafonds de ressources requis pour accéder à un logement social. Alors comment expliquer **cette dérive** qui a conduit à quasiment quadrupler la part des logements PLS dans la production de logements sociaux, alors que les deux tiers des demandeurs ont des niveaux de ressources qui les rendent éligibles aux logements financés en PLAI ? Sans doute par les « avantages » que le PLS procure. **Il permet à l'État d'afficher une augmentation de la construction de logements sociaux sans peser sur son budget puisqu'il ne bénéficie pas de subvention** mais seulement d'un taux réduit de TVA et d'une exonération de la TFPB pendant 25 ans. Il permet aux communes de répondre aux obligations de l'article 55 de la loi SRU puisqu'il est considéré par la loi comme du logement social, tout en sélectionnant par le niveau des loyers pratiqués, les ménages qui peupleront leur territoire. Enfin, les Hlm peuvent y trouver un intérêt avec l'arrivée de locataires plus aisés que ceux qui occupent leur parc. On comprend dès lors pourquoi le taux de réalisation de PLS est souvent dépassé (il est de 126 % en 2007, soit 33 892 logements pour un objectif de 27 000), alors qu'il n'est pas atteint pour les PLUS et les PLAI (il est de 76 % pour la même année soit 60 9337 logements pour un objectif de 80 000).

Le soutien actuel à l'investissement locatif privé est coûteux pour l'État et socialement inefficace

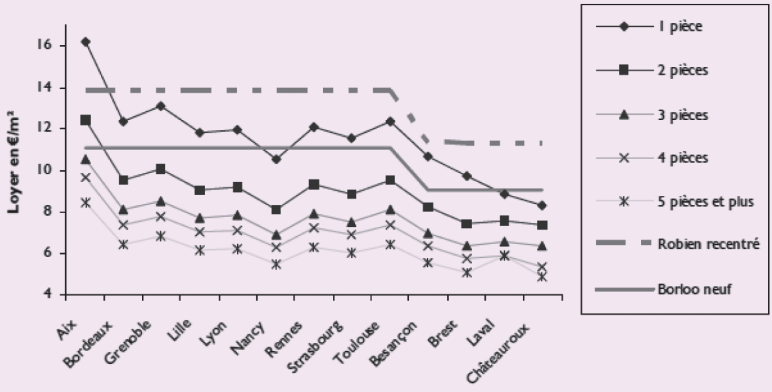
Près de six ans après le lancement du dispositif « Robien » de soutien à l'investissement locatif privé, le bilan apparaît — au mieux — contrasté, si l'on considère qu'il a permis de produire plus de 180 000 logements pour les seules années 2003 à 2005 ; au pire négatif si l'on considère que cette production s'est faite au détriment du développement d'une offre accessible et qu'elle a constitué une réponse inappropriée à la demande de logements émanant des catégories modestes de la population. Ce bilan vient confirmer les inquiétudes que la Fondation Abbé Pierre avait exprimées dès 2005 et réitérées à plusieurs reprises.

Les logements « Robien » ont eu un coût pour l'État alors qu'aucune obligation sociale n'est imposée puisque les plafonds de loyers que doivent pratiquer les investisseurs sont équivalents, voire supérieurs aux prix du marché. En effet, si à la différence de la production de logements sociaux, la production de logements « Robien » ne demande pas aux pouvoirs publics d'engager une dépense par logement construit et ne constitue donc pas une ligne budgétaire lisible, elle représente un manque à gagner certain pour la collectivité à travers la baisse des recettes fiscales. En 2007, l'Union sociale pour l'habitat et l'économiste Michel Mouillart estimaient ainsi que ce manque à gagner était compris entre 21 500 € et 33 500 € par logement, alors que les aides de l'État envers le logement social allaient de 20 800 € pour un logement intermédiaire (PLS) à 34 500 € pour un logement très social (PLA-I). En 2007, ce sont ainsi entre 400 et 450 millions d'euros de recettes que l'État s'est résolu à ne pas percevoir du fait de ces incitations fiscales, soit une somme équivalant au financement d'environ 12 000 PLA-I. Ce coût pour les finances publiques est inflationniste puisqu'il connaît une nette accélération depuis 2006. La dépense fiscale cumulée sera ainsi supérieure à 600 millions d'euros en 2008.

Coûteux pour les finances publiques, les logements « Robien » n'ont pas permis de répondre à la demande là où elle s'exprimait et ils ont souvent eu un impact négatif sur les marchés locaux de l'habitat. C'est en effet la logique de défiscalisation qui a « organisé » le développement de l'offre nouvelle, rarement les besoins constatés localement. Dans un certain nombre de cas, les logements construits ne correspondent aux besoins ni en termes de typologie, ni en termes de localisation.

Les logements construits en « Robien » ont surtout été des logements de petite taille (maximum trois pièces), dans des petits collectifs car le plafonnement du déficit foncier à 10 700 € par an rend peu intéressant, « fiscalement parlant », un bien qui dépasse les 140 000 € : tout bien payé au-dessus de ce prix ne permettrait aucune défiscalisation supplémentaire et serait donc à la seule charge de l'investisseur. Le dispositif « Robien » est donc avant tout une incitation à produire du logement locatif de petite taille, ce qui peut correspondre à un besoin véritable mais sur certains territoires seulement.

Position des plafonds de loyers du Robien et du Borloo neuf par rapport aux loyers de relocation dans treize agglomérations de province, selon la taille des logements



De la même manière, la recherche d'une défiscalisation optimale a incité les promoteurs à rechercher les territoires où le terrain est le plus facile à capter (quitte à « surpayer » un foncier peu cher à la base). Or, jeu du marché oblige, ces territoires sont également ceux sur lesquels la demande apparaît la plus incertaine. Les territoires les plus tendus n'ont donc connu qu'un faible développement de l'offre locative privée au regard de l'importance de la demande. À l'inverse, les territoires situés en lointaine périphérie des grandes agglomérations (l'Isle-Jourdain dans le Gers, Montauban dans le Tarn-et-Garonne, Manosque dans les Alpes-de-Haute-Provence, Romans dans la Drôme, Libourne en Gironde, Beaucaire dans le Gard…) ont vu leur offre locative augmenter très fortement. Le discours de promoteurs et sociétés de placement, vantant une qualité du cadre de vie et l'ouverture de terrains à l'urbanisation par des élus peu organisés pour gérer la problématique de l'habitat sur leur territoire, a eu pour effet le développement disproportionné d'une offre inadaptée aux besoins locaux. Pour ces territoires, il s'agit maintenant de composer avec un parc de logements où se développe la vacance.

In fine, les logements « Robien » n'ont eu un impact positif que dans les territoires où existait une demande importante, là où ils se trouvaient en phase avec le type de logements produits. Le développement d'une offre locative privée de petits logements est apparu, par exemple, assez pertinent dans les agglomérations qui comptent des universités et qui font donc face à une demande étudiante importante de logements de petite taille. Des études récentes accréditeraient ainsi l'idée selon laquelle les logements « Robien » ont permis à des agglomérations

comme Toulouse ou Rennes de contenir la hausse des loyers grâce au développement d'une offre locative privée jusqu'ici insuffisante. À Rennes, on peut ainsi parler d'un succès relatif de l'offre « Robien » : pertinent dans la ville-centre ou en première couronne, où cela a occasionné une détente du marché, il s'est avéré injustifié à partir de la deuxième couronne où le marché fut rapidement saturé.

Outre son coût élevé pour les finances publiques au regard de son inefficacité sociale, le « Robien » a aussi contribué à rendre plus difficile la production de logements sociaux. La capacité de la collectivité publique à engager des dépenses en faveur de logements réellement accessibles a été grevée par un renchérissement très marqué des prix du foncier sur les territoires du fait de la concurrence accrue qu'ont représenté les logements « Robien ». L'Agence nationale d'information sur le logement (ANIL) estime ainsi que ce sont près de 350 000 logements qui ont bénéficié d'une incitation fiscale entre 2003 et 2007[39], soit un véritable succès en termes quantitatifs[40]. Or, le calcul du « retour sur investissement » de ces logements, basé sur des loyers au plafond, a autorisé les promoteurs à surenchérir les prix du foncier de manière très marquée. En 2006, un promoteur rapportait ainsi à la Fondation Abbé Pierre qu'une hausse de 30 % des prix fonciers pouvait n'avoir qu'un impact de 10 % sur le coût de sortie[41] : ce ne sont pas les prix des marchés locaux qui fixent le niveau nécessaire d'investissement, mais un calcul « à rebours » qui permet de savoir quelle est la somme à investir, au regard des loyers autorisés, pour avoir un déduction fiscale maximale. Les accédants et les bailleurs se sont donc vus opposer une logique économique fondée sur d'autres principes (la défiscalisation) : la concurrence s'en est trouvée faussée, obligeant du même coup les accédants à s'endetter plus lourdement et les bailleurs sociaux à recourir de plus en plus à leurs fonds propres.

En définitive, la Fondation Abbé Pierre ne peut que souligner une fois encore l'incohérence, voire l'anachronisme, de cette politique d'incitation à l'investissement locatif à travers la défiscalisation telle qu'elle est proposée depuis plusieurs années. Cette incohérence est triple. D'un point de vue écologique, il s'agit d'une politique qui a favorisé la consommation du foncier dans des zones périurbaines, appelant du même coup à une utilisation accrue de l'automobile, alors même que le Grenelle de l'Environnement soulignait les effets néfastes de l'éta-

[39] Jean Bosvieux, « L'impact de l'investissement en logements neufs sur les marchés locatifs », *Habitat Actualité*, ANIL, juillet 2008.
[40] Le PDG de Promogim affirmait dans l'article de *l'Express* « Les mauvaises surprises du Robien » daté du 27 octobre 2005 : « *C'est du jamais-vu, un tel succès dans un laps de temps aussi court* ».
[41] *L'état du mal-logement en France*, Rapport annuel 2006, p. 237.

lement urbain. D'un point de vue institutionnel, le dispositif Robien, décidé par l'État, est venu perturber la structuration des politiques locales de l'habitat en proposant un amortissement à « vannes ouvertes » sans que les territoires n'aient leur mot à dire. Enfin d'un point de vue économique, il s'agit d'une politique coûteuse qui limite d'autant les capacités de l'État à produire du logement social ou très social. Et dans une période de crise, elle aggrave la situation budgétaire, sans permettre de résoudre la crise du logement sauf à escompter une baisse des loyers qui pénaliserait des investisseurs trop crédules et un improbable effet de chaîne dans une période où les ménages sont fragilisés.

L'insuffisance des mécanismes de solvabilisation dans le logement

À l'inadaptation de la production aux caractéristiques de la demande, tant dans le secteur locatif social que privé, s'ajoute l'insuffisance des mécanismes de solvabilisation pour faciliter l'accès au logement et rendre supportable le coût du loyer pour des centaines de milliers de ménages. En 2008, environ 6 millions de ménages ont perçu des aides personnelles au logement (5 600 000 locataires et 450 000 accédants à la propriété). Parmi eux, 2 520 000 percevaient l'APL, 1 290 000 l'ALF et 2 250 000 l'ALS[42].

Le nombre des bénéficiaires est certes élevé, mais en proportion des besoins d'aide, le constat est autre. Après s'être maintenue à un niveau élevé entre 1995 et 2000, la proportion de bénéficiaires parmi l'ensemble des ménages a reculé depuis. Alors qu'elle était de 25,8 % en 2000 elle n'est plus que de 22,4 % en 2008, ce qui correspond à une perte relative de bénéficiaires qui est loin d'être négligeable. **Au taux de diffusion des aides personnelles dans la population de l'année 2000, il y aurait aujourd'hui de l'ordre de 6 980 000 bénéficiaires (15 % de plus).** Alors que les conditions de logement des ménages percevant les aides au logement se sont dégradées, que l'accès au logement est désormais bien plus difficile que par le passé, que ces ménages s'enfoncent dans des situations insupportables… 900 000 bénéficiaires de plus, cela n'aurait pas été un luxe. La baisse du nombre de bénéficiaires n'est pas seulement due au recul de la diffusion des aides personnelles parmi les accédants, ce qui représente d'ailleurs un choix public qui n'a jamais été discuté, et qui laisse perplexe alors que les pouvoirs publics s'efforcent d'élargir l'accession à la propriété à des ménages plus modestes ! Le recul du taux de ménages bénéficiaires d'une aide concerne aussi,

[42] Cf. la seconde partie du chapitre 3.

depuis 2002, les locataires dont le taux est passé de 50,2 % en 2000 à 48,7 % en 2008.

Derrière ces évolutions, les ficelles sont simples et bien connues : faible, voire absence d'actualisation des barèmes, remise en cause du champ des bénéficiaires, disposition facilitant le non-versement des aides à ceux qui y ont droit… Et plus précisément depuis 2002 : base ressources arrondie aux 100 € supérieurs, rétablissement du mécanisme de l'évaluation forfaitaire des ressources pour les moins de 25 ans, suppression du mois de rappel en cas de chômage, nouveau relèvement de la participation minimale forfaitaire…

Cela s'est alors exprimé pendant près de six années par un recul du pouvoir d'achat moyen des prestations : **on peut ainsi estimer que depuis l'actualisation du 1er juillet 2001, le pouvoir d'achat des aides personnelles a été amputé de plus de 12,5 %**. Avec, pour corollaire, le renforcement des difficultés d'accès à un logement pour les ménages les plus modestes et l'aggravation des difficultés de maintien dans le logement. D'autant que le retour à une actualisation régulière des aides personnelles dès 2007, et le choix d'une indexation des aides personnelles sur l'IRL dès 2008, ne se sont pas accompagnés d'un rattrapage des aides personnelles par rapport aux années précédentes.

Et cette évolution intervient après 30 années durant lesquelles on n'a pas assez construit pour satisfaire les besoins sociaux. Avec un déficit en logements qui se situe en 2008 à environ 800 000 unités, le risque de voir rejeter les demandes en logement des plus pauvres, de ceux qui ne sont pas « assurés » par leur patrimoine ou par leur famille… et même souvent des ménages aux revenus moyens, ne peut dès lors qu'être considérable. Alors que, dans le même temps, **les mailles du filet de sécurité que devraient constituer les aides personnelles au logement se sont sérieusement distendues, contribuant ainsi largement à la dégradation du pouvoir d'achat des ménages modestes non pas parce que le dispositif est « à bout de souffle »** (comme d'aucuns aiment à le dire à chaque fois que la dénaturation ou la disparition d'un ensemble d'aides est envisagée) ; **mais parce que ce dispositif n'est plus doté des moyens nécessaires pour faire face à ce que devraient être ses engagements**. Ainsi, l'effort que la collectivité consent chaque année pour financer les aides personnelles fléchit de manière préoccupante : entre 1994 et 1999, il représentait en moyenne chaque année de l'ordre de 0,92 % du PIB. En 2008, cet effort est tombé à 0,76 % du PIB. Pour un PIB évalué en 2008 à 1 950 milliards d'€, le recul représente plus de 3 milliards d'€, soit 1/5e de l'ensemble des aides personnelles versées en 2008.

La solidarité mise à mal !

Aux critiques de la politique du logement qu'émet la Fondation Abbé Pierre, s'ajoute une inquiétude majeure concernant les mécanismes et les acteurs qui assurent la solidarité dans le domaine du logement. Ils sont les uns et les autres malmenés, voire mis en péril dans la période actuelle. La situation est d'autant plus grave qu'une récente étude de l'Insee a révélé que la réduction des inégalités passait désormais davantage par l'accès aux services publics, ou du moins à certains d'entre eux, que par les prestations sociales ou les prélèvements. La réforme de l'impôt sur le revenu intervenue en 2005, en favorisant les foyers fiscaux disposant de ressources importantes[43], a en effet réduit son rôle redistributif. Si bien qu'aujourd'hui l'accès aux services publics, essentiellement d'éducation, de santé et de logement social contribue deux fois plus à la réduction des inégalités entre les ménages que les transferts monétaires[44], et ces derniers (notamment les allocations familiales, les minima sociaux et les aides au logement) favorisent davantage la réduction des inégalités de niveau de vie que les prélèvements[45].

Quand les transferts en nature contribuent pour plus de deux tiers à la réduction des inégalités, toute remise en cause des services publics, et parmi eux le logement social, fragilise les mécanismes de solidarité au sein de la société et rend improbable, sinon impossible, son exercice dans les années à venir. Or nous assistons incontestablement à une fragilisation des mécanismes qui assurent la solidarité dans le domaine du logement et à une précarisation des acteurs qui en permettent l'exercice. Il y a là un paradoxe au moment où l'État doit être garant de la mise en œuvre du droit au logement et où la crise financière et économique fait basculer de nombreux ménages dans la précarité… et appelle donc davantage de solidarité.

[43] Le diagnostic de l'Insee montre que cette réforme a surtout favorisé les foyers fiscaux dont le revenu se situe autour de 57 000 euros alors que le revenu moyen est de 23 280 euros.
[44] Elise Amar, Magali Beffy, François Marical, Emilie Raynaud, *Les services publics de santé, éducation et logement contribuent deux fois plus que les transferts monétaires à la réduction des inégalités,* France, portrait social, édition 2008, Insee.
[45] Elise Amar, Vincent Bonnefoy, François Marical, Benoît Mirouse, *La redistribution en 2007 et la réforme de l'impôt sur le revenu et de la prime pour l'emploi,* France, portrait social, édition 2008, Insee.

Des mécanismes de solidarité remis en cause

Nous avons suffisamment évoqué la réduction de l'effort de la collectivité publique en faveur du logement, notamment sous l'effet du **désengagement financier de l'État**, pour ne pas y revenir longuement. Notons simplement, pour prolonger notre propos, que celui-ci ne peut pas être totalement compensé, comme tente de le susciter le Gouvernement, par les apports du 1 %, des collectivités locales et des organismes Hlm qui sont déjà fortement mis à contribution pour soutenir la production de logements sociaux. Les solliciter davantage s'avère bien souvent impossible et pose problème quant à l'exercice de la solidarité : les ressources du 1 % reposent essentiellement sur les salariés, une partie de celles des collectivités provient d'un impôt sur les ménages qui n'est pas proportionnel à leurs revenus et celles des organismes Hlm émanent des loyers des locataires dont on sait qu'ils appartiennent aux catégories sociales les plus modestes (même si la constitution des fonds propres des organismes tient aussi aux financements publics qui ont été attribués au moment de la construction des opérations). Toutes ces ressources sont « socialement » moins justes que peuvent l'être celles qui résultent d'un impôt progressif sur les revenus. À solliciter les collectivités locales, les collecteurs du 1 % et les organismes Hlm, on risque aussi de générer des inégalités territoriales alors que l'État ne s'est pas donné les moyens de les réguler ou d'instituer des mécanismes de péréquation.

D'autant que, quand ils existent — comme c'est le cas avec la Dotation de solidarité urbaine — ils sont mis à mal. Cette dotation qui est une composante de la dotation globale de fonctionnement accordée par l'État aux collectivités locales, fait l'objet d'une réforme contestée alors qu'elle constitue une clé pour résoudre les inégalités entre les communes. La Dotation de solidarité urbaine (DSU), créée en 1991, est une dotation de péréquation qui a pour objet « de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées ». Elle concerne ainsi les trois-quarts des communes de plus de 10 000 habitants (715 sur 953) et une centaine de communes de moins de 10 000 habitants (109). Avec la loi de programmation pour la cohésion sociale, elle a beaucoup augmenté passant de 635 millions d'euros en 2004 à plus d'un milliard d'euros en 2008.

Le projet de réforme lancé à l'initiative du Conseil national et des villes et des ministres concernés, prévoit de mieux cibler cette aide

et de réduire le nombre de communes bénéficiaires pour le ramener à la moitié des villes de plus de 10 000 habitants. Pour cela, il était envisagé de modifier les critères servant de base au calcul de la DSU qui reposaient notamment sur le pourcentage des bénéficiaires des aides au logement, le revenu par habitant ou la part de logements sociaux. C'est ce dernier critère que le Gouvernement entendait supprimer quand il a présenté son projet dans le cadre de la loi de finances pour 2009. Selon les estimations faites par l'Association des maires de grandes villes de France, une telle réforme aurait conduit à exclure de la DSU 238 villes et d'autres à perdre des ressources. Parmi elles, des villes telles que Clichy-sous-Bois, Sarcelles, Villiers-le-Bel, Épinay-sur-Seine, Argenteuil, Bobigny, Vénissieux, Créteil, Stains, Melun, Bondy, Gonesse, Chanteloup-les-Vignes, Garges-lès-Gonesse… Ces communes, comme bien d'autres, ont de lourdes charges pour faire face aux besoins de populations particulièrement pauvres alors qu'elles ont de trop faibles ressources. La DSU permet justement, à sa mesure, de rétablir une certaine équité et de manifester la solidarité qui doit s'exercer entre les territoires. La création dans cette même loi de finances d'une nouvelle subvention (la dotation de développement urbain) ne permettait pas de compenser la réduction de la DSU et son statut de subvention ne lui garantissait pas un caractère pérenne alors que les communes sont confrontées à des charges permanentes et croissantes. Devant l'opposition qu'a suscitée un tel projet, l'Assemblée nationale a maintenu le bénéfice de la DSU en 2009 aux communes qui en bénéficiaient en 2008 mais a affecté les 70 millions d'euros supplémentaires prévus pour la DSU aux 150 communes les plus en difficulté engageant ainsi le processus de focalisation des aides souhaité par le Gouvernement. Et celui-ci a maintenu sa volonté d'intégrer la réforme dans la loi de finances pour 2010.

Plus généralement, cette question de la solidarité entre communes et de l'équité territoriale est posée à travers **la mise en veilleuse de la politique de la ville et ce qui apparaît comme un « abandon » des quartiers.** Le Plan « Espoir Banlieues » annoncé en juin avec quatre mois de retard a été réduit à la portion congrue et il n'a pas grand-chose à voir avec le « plan Marshall » pour les banlieues que le Président de la République annonçait avant le début de son quinquennat[46]. Le Plan « Espoir Banlieues » est

[46] **« *Si je suis élu, je mettrai en œuvre un grand plan Marshall de la formation pour les jeunes de nos quartiers. Je consacrerai beaucoup d'argent aux banlieues* » affirmait Nicolas Sarkozy lors de sa campagne électorale en mars 2007.**

insuffisamment doté[47] et le secrétariat d'État qui le pilote ne dispose pas de l'autorité suffisante sur les autres ministères pour assurer le redéploiement des crédits dont ils disposent. À la faiblesse des ressources disponibles s'ajoute la lenteur de la mise en œuvre des actions. Les opérations de désenclavement des quartiers, longues à réaliser, en sont encore au stade des projets. Seule une centaine des contrats d'autonomie destinés aux jeunes sans emploi était déjà signée en octobre 2008, alors qu'il devait y en avoir 4 500 pour l'ensemble de l'année et 45 000 sur trois ans.

À ces inquiétudes s'ajoutent **des doutes sur l'avenir de la rénovation urbaine**. Le programme lancé en 2004 par Jean-Louis Borloo se poursuit mais prend du retard. À la fin du premier semestre 2008, 269 conventions avaient été signées et 80 % des quartiers éligibles (soit 2,7 millions d'habitants) étaient concernés par le programme de rénovation urbaine. Mais celui-ci est loin de remplir ses objectifs initiaux (250 000 démolitions, 250 000 reconstructions, 400 000 réhabilitations, 400 000 résidentialisations d'ici à 2013) et risque de ne pas les atteindre. Plus de 9 milliards d'euros ont été engagés sur les 12 milliards attribués au programme pour financer la moitié des objectifs prévus du fait de l'augmentation des coûts et de l'apparition de surcoûts imprévus. Malgré les apports complémentaires des collectivités locales et des organismes Hlm, le bilan est inégal. Selon le rapport du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, l'ensemble des ressources n'a permis de financer que 45,3 % des démolitions prévues, 42 % des reconstructions, 54,4 % des réhabilitations et 62,4 % des résidentialisations. « *Il est donc probable,* comme le souligne le rapport, *que les crédits disponibles ne permettront pas d'atteindre les objectifs du programme ».* À ces retards de financements s'ajoutent ceux relatifs à la mise en œuvre des travaux, et fin 2007, seulement 43,7 % des opérations programmées avaient été effectivement lancées.

L'avenir du programme de rénovation urbaine est d'autant plus incertain que les difficultés budgétaires de l'État limitent les capacités de financement. Le Gouvernement prévoit ainsi de réduire sa subvention au minimum en demandant au 1% d'assurer quasiment seul le financement de l'ANRU. Ce désengagement de l'État, qui n'est pas totalement compensé par l'apport qu'il prévoit de faire dans le cadre du Plan de relance de l'économie, inquiète l'en-

[47] 520 millions d'euros sont consacrés au désenclavement de certains quartiers, 200 millions à l'éducation, 250 millions pour le volet emploi.

semble des partenaires engagés dans les opérations de renouvellement des quartiers d'habitat social. Comme les inquiète la possibilité que soit utilisée une partie des crédits de l'ANRU pour la réhabilitation des centres anciens dégradés qui constitue une des priorités que Christine Boutin a choisi d'inscrire dans la loi de Mobilisation pour le logement.

Enfin, les inquiétudes de la Fondation Abbé Pierre portent sur la mixité sociale. Après la suppression progressive de la carte scolaire pour les collèges depuis la rentrée 2007, le Gouvernement entend, une nouvelle fois, revenir sur la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) qui oblige les communes qui en sont insuffisamment dotées, à disposer d'un minimum de 20 % de logements sociaux. Reprenant une proposition avancée en plusieurs occasions par des parlementaires de l'actuelle majorité, **Christine Boutin a inscrit dans le projet de loi de Mobilisation pour le logement une disposition intégrant les logements en accession sociale à la propriété dans le décompte de 20 %**. Cette initiative peut paraître étonnante, venant après une intervention de la ministre du Logement qui quelques mois plus tôt, annonçait qu'elle n'aurait « *pas d'états d'âmes… pour les communes récalcitrantes* » à remplir les obligations de l'article 55 de la loi SRU[48]. L'article 17 du projet de loi s'inscrit dans la continuité des tentatives de la majorité actuelle pour assouplir le dispositif, en 2002 puis en 2006, **où l'abbé Pierre dut venir en personne assister au débat à l'Assemblée nationale pour s'opposer à cette initiative. Ce fût l'une de ses dernières interventions publiques pour défendre une cause qu'il jugeait essentielle parce qu'elle met en jeu la solidarité et notre capacité à vivre ensemble.**

Cet article 17 prévoit d'intégrer les logements construits pour l'accession populaire à la propriété (comme le Pass-Foncier ou le prêt social de location-accession), pour une durée limitée à cinq ans, dans le décompte des logements visés par l'article 55 de la loi SRU. Toutefois, **le débat engagé au Sénat sur le projet de loi a conduit les parlementaires à rejeter la proposition de la ministre du Logement** de modifier l'article 55. Le texte doit désormais être examiné par l'Assemblée nationale (il ne l'avait pas été au moment de la rédaction de ce rapport). La majorité souhaitait reprendre la formulation initiale de la loi pour répondre aux vœux de la ministre du Logement qui avait reçu sur ce point un appui très ferme du Président de la République…

[48] Propos rapportés dans le journal Libération du 3 juillet 2008.

« … Je ne vois pas au nom de quoi on ne doit pas compter comme politique sociale la possibilité qui est donnée à un locataire d'un logement Hlm de devenir propriétaire du logement Hlm. Ou alors, il faut avoir le courage de dire : "Écoutez, vous êtes pauvre, donc vous ne serez pas propriétaire". Je n'accepte pas cela. Et peut-être même que les familles les plus modestes sont celles qui, pour être stabilisées dans la vie, ont le plus besoin d'être propriétaires. C'est franchement une drôle d'idée que de se trouver complexé et de demander que l'on sorte l'accession sociale à la propriété d'un calcul pour la mixité sociale. »
Discours du Président de la République sur la politique de soutien au logement, le 28 novembre 2008 à Meaux.

Vider de son sens les obligations de l'article 55 serait un mauvais signe envoyé aux collectivités locales qui freinent ou empêchent la construction de logements sociaux sur leur territoire et risquerait de mettre à mal la mixité que tentent de promouvoir les opérations de rénovation urbaine. La diversification de l'habitat se heurte en effet aux difficultés de reconstruction sur d'autres communes. Le Comité d'évaluation de l'ANRU souligne ainsi que 58 % des logements seront reconstruits sur place en région parisienne. Cette proportion atteint même 81 % en Seine-Saint-Denis et 82 % en Seine-et-Marne. Et il note que « *l'importance des reconstitutions sur site est de nature à compromettre définitivement l'objectif de mixité sociale* ».

Pour « assouplir » le contenu de l'article 55, les responsables politiques mettent en avant un argument majeur : les accédants à la propriété des couches populaires auraient les mêmes caractéristiques que les locataires du logement social et ils contribueraient en devenant propriétaires à développer la mixité sociale. Eh bien non, ce n'est pas exact ! Si les plafonds de ressources sont comparables pour le PSLA en accession et le PLUS en location[49], les profils socio-économiques de ceux qui accèdent effectivement à la propriété et des locataires sont différents. Les pourfendeurs de l'article 55 de la loi SRU le savent bien car si les candidats à l'accession sociale à la propriété avaient les mêmes caractéristiques que les locataires Hlm, **on se demande bien pourquoi les élus qui refusent la construction de logements sociaux sur leur territoire accepteraient de loger les mêmes personnes**

[49] Les plafonds PSLA sont supérieurs de 10 à 15 % aux plafonds PLUS pour les ménages de petite taille (de 1 à 3 personnes) mais les résultats s'inversent pour les ménages de plus de 4 personnes pour lesquels les plafonds PLUS deviennent supérieurs aux plafonds PSLA.

au motif qu'elles seraient propriétaires, à moins de croire, comme à la fin du XIX^e siècle, aux vertus éducatives de la propriété !

La mise en œuvre de la solidarité croise parfois aussi la question de l'application des lois. C'est le cas en ce qui concerne l'application de l'article 55 de la loi SRU mais aussi de la loi relative aux gens du voyage. La grande majorité des gens du voyage en France est confrontée à un problème majeur d'habitat qui trouve notamment son origine dans le non-respect par les communes de leurs obligations juridiques : 18 ans après la promulgation de la loi Besson qui impose aux villes de plus de 5 000 habitants la réalisation d'une « aire d'accueil », seules 30 % des 40 000 places nécessaires sont à ce jour disponibles. Un constat qui laisse implicitement entendre que la grande majorité des gens du voyage est tout simplement indésirable et qui est à l'origine de difficultés croissantes : difficultés pour s'arrêter ou s'installer durablement sur un territoire et ainsi pour exercer les activités économiques et scolariser les enfants, installation dans les seuls interstices urbains laissés libres (triangle d'autoroute, proximité d'une voie de chemin de fer, d'une déchetterie…) avec toutes les conséquences que cela peut avoir sur la santé, l'accroissement des tensions avec les maires et les riverains...

Par ailleurs, la non-reconnaissance juridique de la caravane comme un logement (reconnue uniquement comme un domicile à ce jour) empêche l'accès de ses utilisateurs aux aides au logement, aux aides du Fonds de Solidarité Logement ou aux prêts bancaires préférentiels pour l'achat de caravanes et renforce ainsi l'exclusion financière de populations parfois fragilisées économiquement. A ces discriminations légales viennent s'ajouter des discriminations quotidiennes qui s'expriment avec une intensité particulière lorsqu'ils se voient refuser l'achat d'un terrain ou l'accès dans une école malgré leur présence ancienne sur un département ou une agglomération… **Ces difficiles conditions d'habitat des gens du voyage, appellent une réaction immédiate de la collectivité publique pour inverser cette logique et faire appliquer les lois**. C'est d'ailleurs ce qu'a rappelé le Comité européen des Droits sociaux (comme nous l'avons souligné à la fin de l'introduction de ce chapitre) dans une décision rendue publique le 5 juin 2008 à l'occasion de la condamnation de la France pour violation de la Charte sociale européenne en pointant « *la mise en œuvre insuffisante de la législation relative aux aires d'accueil pour les gens du voyage* ».

La fragilisation des acteurs de la solidarité

La mise en œuvre de la solidarité a besoin de s'appuyer sur des dispositifs d'action et de mobiliser des moyens financiers importants, mais elle a aussi besoin d'acteurs et d'opérateurs pour la rendre effective. Outre les collectivités locales et les organismes du 1 % Logement, évoqués précédemment, trois acteurs qui assurent un rôle central dans la mise en œuvre de la solidarité sont aujourd'hui fragilisés.

C'est d'abord le cas des **services extérieurs de l'État**, de son administration déconcentrée qui a en charge la mise en œuvre de la politique du logement et le suivi des dispositifs d'intervention qui structurent le champ du logement et notamment celui du logement social et très social. Dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État qui semble d'abord inspirée par des soucis d'économie, nous allons en effet assister à une profonde transformation de la représentation locale de l'État. Celle-ci va d'abord se traduire par un renforcement de l'administration régionale qui va être restructurée en huit directions, qui seront naturellement placées sous la responsabilité du préfet de région qui aura autorité sur les préfets de départements. Les unités territoriales qui existent dans certains domaines (travail et emploi, culture, environnement industriel par exemple) seront directement rattachées au niveau régional. C'est ainsi que les actuelles Directions régionales de l'équipement (DRE) vont être fondues dans un ensemble plus vaste avec les Directions régionales de l'industrie et de la recherche (DRIRE) et les Directions régionales de l'environnement (DIREN) et constituer ainsi les Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Le processus va s'étaler sur une période de trois ans entre 2009 et 2011 et va concerner neuf régions dès cette année.

Au renforcement de l'administration régionale de l'État correspond un affaiblissement de son implantation départementale qui sera constituée de deux ou parfois trois directions départementales autour du préfet : une Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) sera constituée dans les départements de plus de 400 000 habitants et s'ajoutera alors aux deux directions qui existeront dans les autres départements, la Direction départementale des territoires (DDT) et la Direction départementale de la protection des populations (DDPP).

Il n'est pas certain que la cohérence de l'action publique se trouve renforcée par cette nouvelle organisation des services de l'État. Il n'est en effet pas prévu que la responsabilité de l'habitat soit prise en charge par des services particuliers au sein des DREAL et au niveau départemental, pour les départements les plus peuplés, qui sont justement ceux où les difficultés en matière de logement sont les plus grandes, le traitement de la question du logement sera éclaté entre les DDCS (suivi du Dalo, PDLPD, SDAPL...) et les DDT (financement de la construction, politique de la ville, interventions sur le parc privé...).

Au-delà des incertitudes qui sont liées à la mise en place de cette nouvelle organisation territoriale de l'État, aux difficultés qui peuvent en résulter pour assurer la cohérence de l'action publique en matière de logement, on notera le décalage qu'elle fait apparaître avec la décentralisation des compétences qui a renforcé le rôle des départements et des communes en matière de logement puisque l'État s'organise désormais essentiellement sur une base régionale et abandonne en quelque sorte le territoire. On ne peut que regretter un tel décalage quand on sait la place qu'ont pris les services Habitat des DDE pour assurer par exemple le développement de l'offre locative sociale, pour promouvoir les dispositifs d'action en faveur du logement des personnes défavorisées ou plus récemment pour mettre en œuvre la loi sur le Droit au logement opposable.

Les organismes Hlm constituent une autre catégorie d'acteurs fragilisée par un certain nombre de mesures récentes. Cela tient évidemment au projet du pouvoir politique de les spécialiser dans l'accueil des ménages les plus modestes dans une période où le parc Hlm n'augmente plus guère ou alors à un rythme beaucoup plus lent que par le passé, sous l'effet des démolitions et des ventes qui devraient les unes et les autres augmenter dans les années à venir. Cela tient aussi aux incertitudes qui pèsent sur le financement du logement social avec notamment la banalisation du Livret A[50], qui risque d'engendrer une baisse des crédits disponibles pour financer le logement social. Mais la fragilisation des organismes Hlm résulte aussi de leur intégration progressive dans un univers concurrentiel.

[50] Parce que la collecte pourrait baisser du fait de la concurrence avec d'autres produits même si le risque paraît limité dans une période de crise financière, parce que sa centralisation par la CDC pourrait être remise en cause, parce que l'État pourrait être tenté d'utiliser cette ressource comme ce fût le cas en octobre 2008 quand il envisagea de puiser dans les réserves du Livret A pour financer les PME.

Le développement d'acquisitions de logements dans le cadre de Ventes en l'état futur d'achèvement auprès des promoteurs immobiliers représente une forme de coopération avec le secteur privé qui se développe en se concentrant exclusivement vers le logement intermédiaire. Ce processus a connu une accélération avec le projet présenté par le Président de la République de faire racheter 30 000 logements dans des programmes privés de promotion par des organismes Hlm puisque la moitié des acquisitions doit être financée en PLS. Le recours au secteur privé risque de s'accentuer avec la volonté maintes fois affirmée depuis quelques mois, y compris par les plus hauts responsables de l'État, de faire produire des logements sociaux par des promoteurs privés sans en mesurer toujours les conséquences sociales.

Enfin, **ce sont les associations, celles qui sont au contact des personnes en difficulté de logement qui sont elles aussi, profondément déstabilisées dans la période actuelle**. Elles avaient trouvé, notamment celles qui œuvrent dans le champ de la solidarité et de l'insertion par le logement, avec la loi Besson en 1990 puis avec la loi de lutte contre les exclusions en 1998, des raisons pour se mobiliser sur les objectifs affichés par les pouvoirs publics mais aussi une reconnaissance de leur action et des moyens pour la poursuivre et l'amplifier. Si ces associations sont aujourd'hui déstabilisées c'est d'abord parce que ce cadre d'intervention est lui-même plus incertain et que disparaissent à la fois les raisons de se mobiliser et des moyens pour agir. L'affaiblissement du rôle de l'État dans l'élaboration et la conduite des politiques en faveur du logement des personnes défavorisées — comme le transfert des FSL aux Départements — ont profondément modifié les règles du jeu et contribué à la réduction des capacités d'intervention des associations. Il en est de même de la réorientation des objectifs de l'Acsé par exemple et de son recentrage sur un nombre plus limité d'objectifs d'intervention.

Les nouvelles orientations des politiques publiques en matière de logement comme d'intervention en direction des quartiers en difficulté contribuent également à modifier les attentes envers les associations. La recherche de résultats rapides et visibles crée une rupture profonde par rapport aux politiques de proximité et d'accompagnement social menées auprès des publics en difficulté. L'État exprime de plus en plus envers les associations une attente d'action aux effets immédiats même si elle s'avère contradictoire avec les démarches de proximité et d'accompagnement

social qui s'inscrivent nécessairement dans la durée. Des actions pour l'accès à la culture, l'innovation sociale, la lutte contre la toxicomanie et l'alcoolisme sont ainsi remises en question alors qu'elles constituent des volets essentiels de l'action publique dans certains quartiers. Dans un autre domaine, **le projet de mise à l'abri de force des sans-abri en période de grand froid que nous avons évoqué au début de ce chapitre, traduit un abandon de l'ambition de l'action publique qui repose sur une intervention longue et patiente respectant les besoins et la dignité des personnes à la rue.**

On peut aussi noter la volonté des collectivités publiques de rationaliser le fonctionnement d'un secteur comme celui de l'hébergement, et de forcer à des regroupements d'associations dans une perspective d'économie pour les budgets publics. Si le rôle des associations est toujours reconnu et si l'État attend par exemple qu'elles se mobilisent pour accompagner les personnes qui déposent des recours devant les commissions de médiation de la loi Dalo, il n'a pas, en revanche, prévu de leur apporter des moyens pour le faire !

Toutes ces évolutions convergent pour fragiliser un secteur associatif foisonnant mais essentiel. **Que se passerait-il en effet si ceux** qui sont en première ligne de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, ceux **qui tentent de maintenir l'espoir qu'il y a une place pour chacun dans la société, si ces « fantassins de la République » venaient par manque de moyens sinon à disparaître du moins à réduire leur capacité d'action et d'interpellation ?** À n'en pas douter, ce sont les valeurs de solidarité, de justice et d'égalité qui seraient aussi mises à mal.

LES PROPOSITIONS DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE

Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés

L'année 2008 aura été marquée par la mise en œuvre plus ou moins laborieuse de la loi sur le Droit au logement opposable mais aussi par l'expression forte des associations de solidarité qui se sont unies dans un collectif constituant un nouvel interlocuteur des pouvoirs publics sur les questions relatives au logement et à l'hébergement des publics défavorisés. La nomination par le Premier ministre du député Etienne Pinte pour élaborer un rapport intégrant des propositions susceptibles de pallier la crise, la décision de nommer un Préfet (Alain Régnier) auprès du Premier ministre, l'annonce en début d'année d'une nouvelle loi destinée à prendre en compte les nouvelles orientations du Gouvernement ont été autant de signes encourageants quant à la volonté de faire de l'habitat « le grand chantier national » promis par le Premier ministre.

Hélas, les lendemains ont vite déchanté.

Le rapport « Pinte », malgré une qualité indéniable témoignant d'une réelle écoute des difficultés et des remarques du monde associatif, a été totalement ignoré dans le projet de loi présenté au cours de l'été 2008 par la ministre de la Ville et du Logement. Pis, ce projet de loi, au-delà de quelques mesures techniques adaptées, va à l'opposé du rapport Pinte et des souhaits du monde associatif en tentant une fois de plus de modifier l'article 55 de la loi SRU imposant 20 % de logements sociaux dans toutes les communes. Plutôt que d'améliorer utilement la prévention des expulsions dans le sillage de la loi sur le Droit au logement opposable qui désigne comme prioritaires les ménages menacés d'expulsion, le projet de loi réduit les possibilités offertes au juge pour accorder des délais à des ménages en grande difficulté. Par ailleurs, face à la pénurie de logements sociaux, la réponse du gouvernement est orientée vers des mesures fortes de départ des locataires en place quand leurs niveaux de ressources se sont améliorés et, pire encore, lorsqu'ils habitent un logement trop grand par rapport à l'évolution de la composition familiale. Enfin, la loi dite « de mobilisation des acteurs publics » semble affranchir l'État de l'effort réclamé ou exigé des autres acteurs (collectivités locales, bailleurs sociaux, locataires…).

Ce nouveau texte législatif, qui est pourtant le premier dans le domaine du logement à succéder à la promulgation de la loi Dalo du 5 mars 2007, ne fait aucunement le lien avec cette nouvelle orientation pourtant décisive : on ne trouve aucune mesure facilitant les objectifs ambitieux affichés dans la loi Dalo et l'on cherche en vain

ce qui permettrait de tarir la source des maux entraînant la mise à la rue de milliers de personnes. Comme si cela ne suffisait pas, le budget de la Ville et du Logement présente une baisse significative pour 2009, 2010 et 2011, affectant plus particulièrement les financements destinés à la production de logements locatifs sociaux. Ces signaux d'alerte (sans parler du Plan de relance qui continue à faire la part belle aux logements intermédiaires au détriment de l'offre vraiment sociale) sont extrêmement préoccupants, en particulier dans la perspective de l'élargissement du Dalo en 2012 à tous les demandeurs de logements sociaux confrontés à des délais de relogement anormalement longs.

C'est dans ce contexte difficile et dans le prolongement du bilan (une fois de plus accablant) dressé dans son rapport annuel, que la Fondation Abbé Pierre est ainsi amenée, comme chaque année, à présenter ses propositions. Certaines figuraient déjà dans le rapport de l'an dernier ou des années précédentes, d'autres sont issues ou ont été reprises par le Collectif associatif ou par le député Etienne Pinte, tandis que d'autres encore sont nouvelles car issues des échanges sur le terrain en 2008 avec des associations, avec des élus, avec des responsables administratifs locaux ou nationaux.

Ces propositions s'appuient sur quatre piliers et 3 principes indissociables pour fonder une politique de l'habitat plus juste, plus soucieuse des modestes et des faibles, plus vigilante à une égalité d'accès aux droits et aux territoires pour chacun. Ces quatre piliers (« produire et capter des logements à loyers accessibles », « intégrer la dimension territoriale de l'habitat dans un esprit d'équilibre et de justice sociale », « permettre au secteur de l'hébergement de jouer pleinement son rôle », « tarir les sources d'exclusion du logement en favorisant la prévention, l'accès et le maintien »), tracent les orientations à suivre pour mener une politique véritablement en rupture avec les années passées et se présentent comme les conditions nécessaires à la mise en œuvre du Droit au logement opposable.

À l'heure où la crise financière se transforme à grande vitesse en une véritable crise économique et surtout sociale avec sa cohorte de drames humains, il est plus que jamais nécessaire d'apporter des changements en profondeur dans la politique du logement, en particulier pour les habitants les plus fragiles qui – en démocratie – doivent constituer la priorité des politiques publiques.

1

PREMIER PILIER
Produire et capter des logements à loyers accessibles

Le droit au logement ne sera effectif qu'à la condition que le déficit de logements estimé aujourd'hui à 800 000 unités soit résorbé et qu'entre temps, l'équilibre entre le type de logements produits et la demande sociale soit rétabli (sur les 800 000 logements manquants, on peut évaluer à 500 000 le nombre de logements à vocation sociale devant être construits). Pour ce faire, la mobilisation de tous les parcs (privés comme publics) mais aussi de tous les acteurs du logement est indispensable. La Fondation Abbé Pierre demande donc qu'en matière de politiques publiques du logement, un saut qualitatif et quantitatif soit effectué. Seules des mesures fortes, incitatives mais aussi directives, sont susceptibles d'infléchir la crise.

Cet effort devient d'autant plus nécessaire et urgent que les chiffres de la production ont commencé à s'écrouler dès le milieu de l'année 2008 (ils ne couvriront pas même les besoins annuels) et ne fourniront plus de prétexte à ceux qui pensaient encore pouvoir sortir de la crise en favorisant les logements pour les classes « moyennes/supérieures » tout en évoquant ce fameux « effet de chaîne » censé finir par profiter aux plus modestes.

• Première proposition

Imposer sur tout le territoire et dans tout programme immobilier de plus de 10 logements un quota minimum de 20 % de logements à loyers accessibles (logements sociaux ou logements privés conventionnés). Cette mesure représenterait un signe fort de l'État vers les collectivités locales, les promoteurs, les constructeurs et la population en matière de relance de la production et de recherche d'une plus grande mixité sociale. Les communes qui disposent de plus 40 % de logements sociaux sur leur territoire pourraient s'affranchir de cette obligation.

• Deuxième proposition

Prolonger le Plan de Cohésion Sociale qui touche à sa fin en 2009 en définissant les objectifs de financement de logements locatifs sociaux jusqu'en 2012 et en programmant un volume de PLA-I (le logement très social) *a minima* équivalant à celui du PLS (le logement intermédiaire). L'objectif est de rééquilibrer la production au profit du logement très social (dont les niveaux de loyers représentent la seule offre accessible à une large majorité des demandeurs de logements sociaux), l'offre intermédiaire (les PLS) ayant pris une place disproportionnée dans la production globale (près de 40 % en 2008 !) malgré leur inadaptation à la demande sociale et aux besoins territoriaux.

• Troisième proposition

Imposer que toutes les communes des agglomérations soumises à un PLH (Programme local de l'habitat) adhérent ou cotisent à un établissement public foncier local pour favoriser la captation de foncier destiné à garantir la réalisation des logements sociaux prévus dans les programmes locaux. Rendre par ailleurs obligatoire l'inscription d'une réserve foncière destinée à la production de logements à loyers accessibles dans tous les PLU (Plans locaux d'urbanisme). Accélérer parallèlement la cession des terrains de l'État destinés à la production de logements locatifs sociaux à des prix compatibles avec le financement des opérations.

• Quatrième proposition

Partager les plus-values liées au changement de classification des terrains non constructibles. Lorsqu'une municipalité modifie la classification d'un terrain en le rendant constructible, il permet de renchérir de façon extrêmement importante sa valeur. Le seul profit à ce jour est destiné au propriétaire du terrain qui n'est pourtant pour rien dans la décision municipale (en dehors des comportements spéculatifs). Il paraît donc normal et légitime que cette plus-value puisse être partagée (à parité par exemple) avec la collectivité locale, puis orientée vers la construction de logements sociaux.

• Cinquième proposition

Obliger tous les réservataires de logements sociaux à contribuer au logement des ménages prioritaires de la loi Dalo. Concrétiser la participation de tous les acteurs aux accords collectifs et, au-delà du contingent préfectoral prévu par la loi, ajouter des quotas d'attribution aux contingents des collectivités locales, des bailleurs et des collecteurs du 1 % pour reloger les publics reconnus prioritaires par les commissions de médiation Dalo.

• Sixième proposition

Mobiliser dans les plus brefs délais 100 000 logements supplémentaires dans le parc privé, afin de loger au niveau du loyer social les personnes très modestes. Même avec un effort substantiel de production (le Gouvernement affiche un objectif de 500 000 logements par an), le délai entre les décisions politiques, puis administratives et la remise des clés aux locataires représente 3 à 4 années. Dans la situation actuelle, il serait intolérable d'attendre 4 à 10 ans pour reloger des ménages en situation d'insalubrité ou fournir un toit autonome au million de personnes sans domicile personnel. Le parc privé, avec son taux de rotation important qui libère 2 millions de logements par an, peut et doit constituer un réservoir pour la recherche de solutions. Capter 5 % des mises en location dans le parc privé sur une année reviendrait à proposer 100 000 logements aux ménages demandeurs. Dans cette perspective, l'État et les collectivités locales devront participer au paiement du différentiel entre le coût du marché pour le propriétaire et le coût du loyer supporté par le ménage (lequel doit se situer au niveau du loyer social). Des moyens devront également être dédiés aux associations pour assurer la prospection et la mobilisation de ces logements privés.

2

DEUXIÈME PILIER
Intégrer la dimension territoriale de l'habitat dans un esprit d'équilibre et de justice sociale

Dans leurs recherches de logement, de nombreux ménages sont systématiquement orientés vers certaines communes et certains quartiers, les seuls qui proposent une offre de logement adaptée à leurs ressources. L'effort d'accueil des ménages les plus modestes repose donc sur un nombre limité de communes (souvent les moins bien dotées financièrement), venant ainsi renforcer les inégalités dans notre pays. À l'heure où la mise en œuvre du Droit au logement opposable appelle une augmentation de l'offre de logements à loyers accessibles mais aussi une meilleure répartition pour enrayer la spécialisation sociale de certains territoires, l'augmentation et la diffusion de la construction de logements à vocation sociale doit être un impératif. Sachant que sur le principe, si la contractualisation est bien évidemment préférable, celle-ci ne peut être efficace qu'à condition que la contrainte sanctionne son refus ou son non-respect.

En préambule, et compte tenu des menaces qui pèsent aujourd'hui sur l'article 55 de loi SRU, rappelons qu'**aucun aménagement à la baisse de l'obligation des 20 % de la loi SRU** ne peut être accepté, que ce soit dans la nature des logements comptabilisés ou dans l'application des sanctions et des contributions des collectivités récalcitrantes.

• Première proposition

Renforcer l'article 55 de la loi de Solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 en sanctionnant plus fermement les réfractaires à son application. Les dispositions actuelles de la loi SRU ne sont pas suffisamment dissuasives, de sorte que certaines communes réfractaires à la construction de logements sociaux s'affranchissent de manière inacceptable de l'effort de solidarité qu'elles doivent remplir en se contentant du paiement des pénalités. Il importe donc :

- d'établir systématiquement des constats de carence et **de tripler les contributions financières de solidarité** pour les communes qui ne respectent pas leurs obligations,
- de donner le droit de préemption urbain au préfet afin qu'il se substitue aux communes qui ne remplissent pas leurs obligations,
- d'exclure le recours à la production de PLS pour les communes ayant moins de 10 % de logements locatifs sociaux et remplacer, pour les autres, le mode de comptabilisation des logements sociaux par le décompte suivant : 1 PLS = 0,5 logement ; 1 PLUS = 1 logement ; 1 PLA-I = 1,5 logement (+ 0,5 logement pour tout logement de 5 pièces ou plus).

• Deuxième proposition

Élargir la taxe sur la vacance à toutes les communes comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants (seule une partie des agglomérations de plus de 200 000 habitants est à ce jour concernée). Une étude réalisée par l'Anah démontre que cette taxe a obtenu des résultats significatifs dans la lutte contre la vacance. Les logements vacants ont diminué dans les communes soumises à la taxe dans des proportions beaucoup plus importantes que l'évolution moyenne en France ou dans les agglomérations de taille comparable qui n'y étaient pas soumises (la baisse est de l'ordre de 21 % à 48 % dans les 8 agglomérations concernées, contre 8,59 % pour la France entière). 60 % du parc vacant étant situé en milieu urbain, une partie non négligeable pourrait donc être mieux mobilisée et remise sur le marché pour accroître l'offre locative.

• Troisième proposition

Veiller à ce que les opérations de renouvellement urbain ne réduisent pas l'offre de logements accessibles et permettent d'atteindre l'ambition initiale de diversification de l'habitat. La mise en œuvre des projets de renouvellement urbain suscite de véritables inquiétudes, car si les intentions initiales visant notamment à remettre les quartiers en difficulté au centre des préoccupations de l'État, des maires et des financeurs du logement sont louables, trop d'incertitudes pèsent sur l'efficacité et la pérennité de la politique de rénovation urbaine menée aujourd'hui. Les données disponibles montrent notamment que l'objectif de diversification de l'habitat se heurte aux difficultés de reconstruction sur d'autres communes. Le Comité d'évaluation et de suivi de

l'ANRU souligne ainsi que 58 % des logements seront reconstruits sur site en région parisienne. Cette proportion atteint même 81 % en Seine-Saint-Denis et 82 % en Seine-et-Marne venant ainsi compromettre l'objectif de mixité sociale. Par ailleurs, les inquiétudes liées au retard pris en matière de reconstitution de l'offre démolie imposent que l'ANRU infléchisse ses orientations en s'assurant que les opérations menées n'entraînent pas une baisse du nombre de logements sociaux dans les communes ou les agglomérations concernées, quitte à retarder les opérations de démolitions prévues.

À ces inquiétudes s'ajoutent des doutes sur l'ambition et l'avenir de la rénovation urbaine. S'il est de plus en plus probable que les crédits disponibles à ce jour ne permettront pas d'atteindre les objectifs affichés initialement, l'avenir du programme de rénovation urbaine est d'autant plus incertain que le Gouvernement prévoit de réduire sa subvention au minimum en demandant au 1 % d'assurer quasiment seul le financement de l'ANRU. Ce désengagement de l'État n'est pas acceptable. Les difficultés que rencontrent les quartiers en politique de la Ville appellent une mobilisation massive et un engagement financier conséquent sur le long terme.

• Quatrième proposition

Accroître significativement le rééquilibrage des ressources entre les communes (Dotation globale de fonctionnement, Dotation de solidarité urbaine…). Les communes qui ont les ressources les plus faibles sont celles qui souffrent le plus de la fracture sociale et territoriale de sorte que ces disparités limitent significativement leurs possibilités d'action. L'État doit donc aller beaucoup plus loin en matière de péréquation budgétaire.

3
TROISIÈME PILIER
Permettre au secteur de l'hébergement de jouer pleinement son rôle

Le récent débat initié par le Gouvernement sur la mise à l'abri d'office des personnes à la rue par temps de grand froid, a suscité la ferme et unanime opposition de l'ensemble du secteur associatif. La Fondation Abbé Pierre s'oppose à cette idée qui constituerait une véritable régression et considère qu'elle traduit avant tout une volonté de se donner « bonne conscience » face aux tragédies que constituent les décès de personnes à la rue, sans répondre aux véritables problèmes et aux attentes des personnes exclues. Les raisons du refus de certaines personnes de se rendre dans les hébergements proposés sont multiples (forte désocialisation, problèmes psychiatriques…) mais tiennent pour partie à la nature des solutions proposées dans l'urgence (éloignement géographique, accueil spartiate dans des gymnases, promiscuité, crainte des vols et de la violence, impossibilité de s'y rendre avec des chiens…). Plutôt que d'avancer des solutions simplistes, la responsabilité des pouvoirs publics doit donc consister à tout mettre en œuvre pour assurer un accueil digne de ce nom.

• Première proposition

Adapter dans les meilleurs délais la totalité de l'hébergement en habitat individuel. Humaniser et réhabiliter tous les centres d'hébergement en créant rapidement une offre d'habitat individuel, la seule en mesure de répondre aux attentes et à la dignité des personnes en difficulté. Généraliser un plan de rénovation et d'adaptation de toutes les structures d'ici 2012, en octroyant un financement conséquent portant à la fois sur l'investissement et le fonctionnement. Améliorer l'accompagnement social en renforçant le taux d'encadrement en travailleurs sociaux en fonction du public et de l'offre de service à apporter.

• Deuxième proposition

Créer immédiatement les nouvelles places d'hébergement nécessaires conformément aux obligations inscrites dans la loi Dalo en utilisant tous les moyens disponibles, y compris la mise à disposition et la réquisition de bâtiments publics. Ce plan de création de nouvelles places doit permettre de maintenir en permanence un niveau de places disponibles suffisant et garantir un accueil immédiat de toute personne qui souhaite être hébergée. Il doit par ailleurs permettre de compenser les réductions de places liées à la restructuration des lieux d'hébergement et réduire fortement le recours aux nuitées d'hôtel.

• Troisième proposition

Mettre en place dans toutes les agglomérations de plus de 50 000 habitants un dispositif de coordination des services destiné aux personnes sans abri (maraudes, équipes médicalisées, opérations de transport…) avec le secteur associatif, le secteur hospitalier, les soins psychiatriques, les équipes de protection civile et les services de police et de secours.

• Quatrième proposition

Mieux reconnaître les accueils de jour et renforcer leur soutien. La période de crise que nous traversons voit un accroissement de la fréquentation de ces structures par de nouveaux publics à la recherche de réponses adaptées à leurs problèmes de logement ou d'hébergement, de santé, de papiers et à leur souffrance. Parallèlement, le Plan d'action renforcé en faveur des personnes sans abri (PARSA) a permis des transformations de places d'urgence en places de stabilisation et la création de quelques nouvelles places d'hébergement. Si cette évolution est un progrès, elle ne remplace pas, au contraire, l'importance accrue des accueils de jour. En effet, ces nouveaux dispositifs d'hébergement sont très vite saturés et ne peuvent plus accueillir le flux de nouveaux exclus sortant de prisons, d'hôpitaux psychiatriques, de foyers éducatifs ou expulsés de leur logement. Cette situation impose donc de trouver des solutions d'accueil inconditionnel en journée pour les personnes en recherche de services, d'écoute et d'accompagnement. Les accueils de jour qui remplissent ces missions ont donc besoin d'une meilleure reconnaissance, d'une qualification de leurs personnels salariés et bénévoles, d'un renforcement et d'une pérennisation de leurs moyens financiers.

4

QUATRIEME PILIER
Tarir les sources d'exclusion du logement en favorisant la prévention, l'accès et le maintien

Si l'augmentation de l'offre et son adaptation aux ressources des ménages sont des conditions à la résorption de la crise, elles ne doivent pas faire oublier les difficultés que rencontrent de nombreuses personnes pour accéder à un logement comme pour payer leurs loyers et leurs charges et ainsi s'y maintenir. À cet égard, différentes mesures doivent être rapidement prises pour s'assurer que de nouveaux ménages ne viennent pas allonger la liste des personnes exclues de leur logement.

• Première proposition

Augmenter de 12 % en 2009 le montant des aides personnelles au logement. S'il faut saluer l'indexation des aides au logement sur l'indice du coût de la vie depuis 2008, différentes mesures doivent néanmoins être rapidement prises pour éviter que le budget Logement n'entame encore davantage le pouvoir d'achat des ménages. Le Plan de relance préparé par le Gouvernement ne peut ignorer les difficultés économiques des ménages touchés par la crise financière et sociale et la flambée des loyers de ces dernières années. Une intervention spécifique sur les Aides personnelles au logement est donc indispensable pour préserver une partie de leur pouvoir d'achat. Cette augmentation (ou plutôt ce rattrapage puisque les aides au logement ont subi une baisse de leur impact solvabilisateur de 12,5 % depuis juillet 2001) permettrait de ne pas voir le reste à vivre des ménages trop amputé et de redonner aux aides personnelles au logement leur rôle de solvabilisation des ménages modestes (rappelons que ces aides sont les plus justes et les plus redistributives des aides sociales en France).

Par ailleurs, le forfait de charges servant de référence au calcul des aides au logement doit être fortement réévalué de façon à se rapprocher des coûts réels des charges et de leur évolution. Enfin, le mois de carence lié au versement des aides au logement lors de l'entrée dans les lieux doit être supprimé de façon à éviter de pénaliser dès le départ les entrants dans un nouveau logement, à un moment où précisément ils se trouvent confrontés à de nombreuses dépenses (frais de déménagement, ouverture des compteurs d'eau et d'électricité, assurances, dépôt de garantie…).

• Deuxième proposition

Encadrer les loyers de relocation en calant les augmentations sur les évolutions de l'Indice de Référence des loyers (IRL). L'indice IRL détermine les hausses de loyers des logements en cours d'occupation. En revanche, lors de relocations, les loyers deviennent libres, ce qui a conduit ces dernières années à des augmentations parfois irraisonnables, accentuées par le changement fréquent de locataire (en moyenne tous les 4 ans dans le parc privé). Il faut donc en tirer les leçons en encadrant les loyers de relocation en fonction de l'évolution de l'IRL, sauf dans le cas de justifications particulières (travaux, loyers manifestement sous-évalués par rapport au marché…).

• Troisième proposition

Résorber les 600 000 logements indignes avant la fin de la législature, en adaptant le budget de l'Anah et de l'État à cette ambition. Malgré les politiques d'amélioration de l'habitat mises en œuvre depuis plusieurs années, l'actualité fait régulièrement apparaître des situations dramatiques : incendies dans des immeubles vétustes ou dégradés, situations d'insalubrité caractérisée, saturnisme, hôtels meublés en état de dégradation, agissements en toute impunité de marchands de sommeil. Ces manifestations du « mal-logement », dont les plus pauvres sont les premières victimes, conduisent la Fondation Abbé Pierre à demander que soit affirmée une politique volontariste (tant politiquement que financièrement) dans ce domaine. Un programme permettant d'ici 2012 l'éradication de l'habitat indigne doit immédiatement être adopté en donnant les moyens pluriannuels aux opérateurs, aux services préfectoraux et communaux de réaliser ces objectifs.

Par ailleurs, pour accroître l'efficacité d'un tel plan, constituer dans chaque département un groupe d'action et de suivi pluridisciplinaire permettant un croisement des informations et un suivi effectif de toutes les procédures relatives aux immeubles, logements et hôtels dégradés et élargir le pouvoir général de police des maires en matière de logement décent.

• Quatrième proposition

Suspendre les expulsions locatives des personnes de bonne foi dans le parc privé comme dans le parc social (tout en garantissant le dédommagement des propriétaires) jusqu'à la fin de l'année 2009 et développer parallèlement le dispositif de prévention. Les deux dernières années ont vu augmenter de façon alarmante le nombre d'expulsions atteignant le chiffre record de 10 000 ménages expulsés avec le concours de la force publique (plus de 100 000 résiliations de bail), avec toutes les conséquences dramatiques que cela entraîne pour des personnes déjà fortement marquées par les difficultés liées à l'emploi et à la précarité. L'expulsion locative demeure un problème majeur et constitue un véritable échec humain, social et économique. La grave période de crise sociale qui s'annonce justifie des mesures exceptionnelles comme celles prises pour le secteur bancaire, raison pour laquelle nous demandons une suspension temporaire des expulsions locatives. Dans le prolongement de cette mesure, l'État devra donner au préfet ou au juge la possibilité de mandater et de financer un organisme pour se substituer temporairement au locataire, de façon à permettre le maintien dans les lieux et la continuité du paiement du loyer.

Par ailleurs, les ménages menacés d'expulsion ont été reconnus dans les six catégories de publics prioritaires susceptibles de faire valoir le Droit au logement opposable. La Fondation Abbé Pierre estime donc plus pertinent d'améliorer la prévention en amont, que de voir s'allonger la liste des ménages sollicitant les commissions de médiation. Face aux 500 000 ménages qui présentent des impayés de loyer, il faut donc développer des mécanismes qui permettent d'aider autant que de besoin les personnes en amont des procédures judiciaires. Il importe donc **d'inventer une « assignation administrative » après deux mois d'impayés de loyer qui permettrait de convoquer le ménage devant la commission de prévention prévue par la loi de 1998**. L'enquête sociale sur ces ménages deviendrait obligatoire et le résultat de la commission permettrait, soit de laisser poursuivre la procédure contentieuse, soit de prendre des mesures susceptibles de résoudre le conflit (aides financières, accompagnement social, médiation avec le propriétaire…). Le

délai nécessaire à l'instruction du dossier sera largement acceptable par le propriétaire s'il débouche sur le règlement rapide des arriérés de loyer ou si, après le jugement, les décisions de justice sont plus rapidement exécutées. Enfin, un accompagnement social doit être systématiquement proposé dès l'audience aux familles bénéficiaires de plans d'apurement établis par le juge.

• Cinquième proposition

Développer pour les personnes âgées des formules d'habitat en petites unités insérées dans la ville et adaptées à l'âge et aux difficultés de déplacement. L'alternative unique entre maison de retraite ou maintien à domicile n'est en effet pas suffisante, sachant qu'il importe de laisser les personnes âgées actrices dans leur choix d'habitat. Promouvoir et soutenir par ailleurs les réseaux de solidarité pour les personnes âgées afin de pallier la perte ou la faiblesse des liens de proximité avec leur famille ou leur entourage immédiat. Développer enfin, de façon volontariste et conséquente, des formules de relais et d'aides aux « aidants » (en particulier l'hébergement temporaire).

• Sixième proposition

Lutter contre la précarité énergétique, en lançant un vaste programme de réhabilitation du parc social. Dans le même temps, éradiquer dans le parc privé les « passoires thermiques » qui renvoient à des logements parfois dangereux pour la santé et extrêmement coûteux pour les locataires. Les mesures du Grenelle de l'Environnement ne peuvent reposer sur la seule base de l'incitation et de l'aide fiscale et doivent donc intégrer des obligations afin de contraindre les propriétaires (dont certains se montrent peu soucieux des conditions offertes dans le logement) à réaliser des travaux. **Majorer par ailleurs les financements État pour les PLAI en acquisition-amélioration lorsqu'ils conduisent à une diminution significative des coûts énergétiques** de cet habitat destiné aux ménages les plus modestes dont les ressources sont souvent grevées par les dépenses de loyer et de charges.

TROIS CONDITIONS FONDAMENTALES POUR RÉORIENTER LA POLITIQUE DU LOGEMENT

Les propositions qui viennent d'être présentées doivent être mises en œuvre le plus rapidement possible sachant que trois conditions fondamentales doivent parallèlement guider la politique du logement à venir.

Première condition

La Fondation Abbé Pierre insiste pour que les dispositions prises ou à prendre prochainement ne rejoignent pas la liste des « bonnes lois » ou des « bonnes mesures » qui ne sont pas, ou seulement partiellement appliquées. Tout dispositif législatif doit être garanti de sa concrétisation. Il est intolérable que certaines lois ne soient pas appliquées sur le territoire national, à plus forte raison lorsqu'elles relèvent de responsabilités d'élus républicains. Comment admettre qu'une loi, comme celle sur les gens du voyage (juillet 2000) qui impose la création d'aires d'accueil, ne soit respectée que pour seulement 30 % des obligations fixées ? Comment admettre que 40 % des communes concernées par la loi SRU (décembre 2000) ne la respectent pas ? Comment admettre que les textes sur la lutte contre l'insalubrité ne soient pas mis en place dans de nombreuses villes ou départements, alors qu'elle touche, parfois dangereusement, la santé des habitants ?

Deuxième condition

Toute politique fiscale ou financière concernant le logement doit intégrer des objectifs sociaux. Aucune mesure d'avantages fiscaux ne peut se soustraire à des contreparties sociales proportionnées, tant sur le montant des loyers (ou des mensualités dans le cas de l'accession à la propriété), qu'au regard des ressources des ménages concernés ; les plus modestes devant évidemment pouvoir en bénéficier en premier lieu.

Troisième condition

L'ensemble de ces mesures ne peut se faire sans un effort budgétaire conséquent de la part de l'État et des collectivités locales. Alors que la crise du logement perdure, l'engagement financier de la collectivité publique se situe quasiment à son niveau le plus bas depuis trente ans (soit 1,79 % du PIB). Dans ce contexte, nous proposons l'objectif d'un engagement financier de la collectivité au-dessus de 2 % du PIB, objectif raisonnable et cohérent avec les besoins. Cette augmentation indispensable de l'effort financier de la collectivité pour construire chaque année les 500 000 logements nécessaires à la satisfaction des besoins et à la mise en œuvre du droit au logement, doit par ailleurs s'accompagner d'une réorientation de la dépense publique. Actuellement, seulement 25 % des logements construits (accession, locatif privé, locatif social) sont accessibles aux personnes disposant de ressources en-dessous des plafonds PLUS (soit près de 70 % des ménages en France).

De même, les graves difficultés financières et sociales qui traversent notre pays, nous conduisent à rappeler que tout Plan de relance doit pouvoir avant tout bénéficier aux plus modestes et à ceux qui subissent de plein fouet les effets de cette crise. La situation économique difficile que nous connaissons peut en effet conduire, comme dans le passé, à augmenter significativement l'effort public pour permettre de sauvegarder des emplois dans le secteur du bâtiment, et surtout de produire enfin les logements à loyers accessibles dont notre pays a un besoin primordial.

Annexes

Les chiffres du mal-logement
Glossaire
Bibliographie

LES CHIFFRES DU MAL-LOGEMENT

PERSONNES NON OU TRÈS MAL LOGÉES	
Sans-domicile-fixe [1]	**100 000**
Personnes privées de domicile personnel	**493 500**
- dont résidence principale en chambre d'hôtel [2]	50 000
- dont habitat de fortune : cabane, construction provisoire...[2]	41 400
- dont personnes vivant à l'année en camping ou en mobile home...[3]	100 000
- dont personnes hébergées chez des tiers faute d'autres solutions qui vivent dans des conditions de logement très difficiles [4]	150 000
- dont personnes en structures d'hébergement et d'insertion : CHRS, CADA, places en hôtel pour demandeurs d'asile, accueil d'urgence (hors CHU), résidences sociales*, ALT[5]	152 100
Personnes vivant dans des conditions de logement trés difficiles** : logements inconfortables, de mauvaise qualité et logements en surpeuplement accentué (hors double compte) [6]	**2 044 000**
Personnes en situation d'occupation précaire :	**861 300**
- dont locataires ou sous-locataires d'un meublé [7]	640 300
- dont personnes occupant un logement sans droit ni titre suite à une décision de justice prononçant l'expulsion [8]*** (88 400 ménages)	≅ 221 000
NOMBRE TOTAL DE PERSONNES CONNAISSANT UNE PROBLÉMATIQUE FORTE DE MAL-LOGEMENT	**3 498 800**

PERSONNES EN SITUATION DE RÉELLE FRAGILITÉ À COURT OU MOYEN TERME	
Logements en copropriétés dégradées nécessitant une intervention publique [9] (350 000 logements)	**≅ 875 000**
Personnes en situation de précarité pour impayés	**≅ 1 412 000**
- dont locataires en impayés de loyer [7] (494 800 ménages)	≅ 1 237 000
- dont propriétaires en impayés de charges ou de remboursement d'emprunt [7] (70 000 ménages)	≅ 175 000
Personnes vivant en situation de surpeuplement « au sens large » hors surpeuplement « accentué » [10] (surpeuplement au sens large = nombre de pièces standard - 1 pièce)	**3 507 000**
Personnes hébergées chez des tiers (amis ou famille) hors hébergés qui vivent dans des conditions de logement très difficiles [4]	**823 000**
NOMBRE TOTAL DE PERSONNES EN SITUATION DE RÉELLE FRAGILITÉ À COURT OU MOYEN TERME	**6 617 000**

Sources

(1) L'enquête Sans Domicile 2001 de l'Insee comptabilise 86 500 personnes sans domicile fixe. Mais tous les observateurs s'accordent à dire que 8 ans plus tard, leur nombre a atteint **un minimum** de 100 000 personnes. – (2) Insee, Recensement général de la Population, 1999. – (3) CNRS (France Poulain, chercheuse) et pôle national de lutte contre l'habitat indigne (2005). – (4) Fondation Abbé Pierre d'après l'Enquête nationale Logement (Enl), Insee, 2002. – (5) Cour des comptes (rapport thématique publié en avril 2007) et DGALN (Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature) - DGAS (*Guide des dispositifs* publié en septembre 2008). – (6) DGALN à partir du traitement de l'Enl 2006. – (7) Insee, Enl, 2006. – (8) Fondation Abbé Pierre d'après les données du ministère de l'Intérieur. - (9) DGALN et Enl 2002. – (10) Insee, Enl 2002 (dans l'attente de l'exploitation de cette variable dans l'Enl 2006).

Notes

* Nous avons comptabilisé les résidences sociales « classiques », sans prendre en compte les Maisons-relais et les places en Foyers de jeunes travailleurs ou Foyers de travailleurs migrants non transformées en résidences sociales. – ** Selon les estimations du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne, les risques sanitaires liés à l'habitat indigne concernent 400 000 à 600 000 logements dans lesquels vivent un peu plus d'un million de personnes. Ces logements se retrouvent vraisemblablement pour l'essentiel parmi les logements recensés dans cette rubrique. – *** Au cours des trois dernières années (2005 à 2007), il y a eu 120 004 demandes de concours de la force publique ayant fait suite à une décision de justice prononçant l'expulsion. Ces locataires deviennent de fait occupants sans droit ni titre et peuvent être expulsés sans nouvelle décision de justice. Si l'on extrait de ces ménages les 31 519 qui ont effectivement été expulsés avec le concours de la force publique de 2005 à 2007, on trouve le résultat suivant : 120 004 – 31 519 = 88 485 ménages qui sont logés mais vivent avec la menace permanente d'être expulsés du jour au lendemain.

Présentation des chiffres du mal-logement

En 2009, la France compte 3,5 millions de personnes non ou mal-logées, auxquelles s'ajoutent plus de 6,5 millions de personnes en situation de réelle fragilité de logement à court ou moyen terme. Alarmants, ces chiffres mettent en évidence l'ampleur de la crise du logement et les difficultés qu'elle génère pour des ménages toujours plus nombreux.

3,5 millions de personnes non ou très mal logées...

Parmi les 3,5 millions de personnes qui connaissent une problématique forte de mal-logement, on recense **100 000 sans-domicile-fixe.** Cette estimation de la Fondation Abbé Pierre s'appuie sur une enquête nationale réalisée par l'Insee en 2001 auprès des ménages utilisant des services de restauration et d'hébergement gratuits. Si cette enquête est la première à avoir permis le recensement des personnes sans abri en France, les chiffres annoncés (86 000 personnes sans domicile fixe) semblent en deçà de la réalité. Pour de nombreux observateurs, les niveaux de financement consacrés au « 115 » (numéro d'urgence sociale) ou encore aux chambres d'hôtel (sur les budgets des villes et des départements) révèlent des besoins conséquents et donc une population sans abri qui atteindrait *a minima* les 100 000 personnes.

À ces personnes sans domicile, qui renvoient aux situations parmi les plus douloureuses, viennent s'agréger d'autres personnes privées de logement personnel, et au total, ce sont **près de 600 000 personnes qui souffrent d'une absence de logement**. D'après le recensement général de la population de 1999, 50 000 personnes vivent dans des chambres d'hôtel et 41 400 dans des habitats de fortune (cabanes, constructions provisoires...). Le recours au camping et mobile home constitue aujourd'hui un phénomène nouveau qui concernerait — selon une enquête du CNRS réalisée en 2005 — environ 100 000 personnes. S'y ajoutent toutes les personnes hébergées par des tiers, dans des conditions de logement difficiles, tant pour les hébergés d'ailleurs que pour ceux qui les accueillent : à défaut d'informations disponibles sur ce public dans l'enquête Logement de 2006, c'est sur l'enquête de 2002 que la Fondation Abbé Pierre s'appuie, pour évaluer à 150 000 le nombre de personnes dans cette situation. Enfin, un rapport de la Cour des comptes, publié en avril 2007, et les données actualisées du *Guide des dispositifs* publié par la DGALN/DGAS en septembre 2008 permettent d'estimer à 152 100 le nombre de personnes accueillies dans des structures d'hébergement et d'insertion : accueil d'urgence (hors centres d'hé-

bergement d'urgence), CHRS, résidences sociales (hors Maisons-relais), centres d'accueil pour les demandeurs d'asile, places financées grâce à l'Allocation logement temporaire (ALT)...

Aux 600 000 personnes privées de domicile personnel s'ajoutent **plus de deux millions de personnes qui vivent dans des conditions de logement très difficiles.** Ces situations renvoient d'une part à l'inconfort et à la mauvaise qualité des logements, c'est-à-dire à tous ceux qui ne disposent pas des éléments du confort sanitaire de base[1], d'une installation pour faire la cuisine, qui présentent un revêtement de façade en mauvais état et une installation électrique déficiente[2] : à partir de l'enquête Logement de 2006, la DGALN estime à 711 000 le nombre de logements inconfortables ou de mauvaise qualité, dans lesquels vivent 1 325 000 personnes. D'autre part, de nombreuses personnes connaissent des conditions de logement très difficiles du fait d'un surpeuplement accentué (lorsqu'elles habitent dans un logement comportant deux pièces de moins que le nombre normatif de pièces « nécessaires » au ménage)[3] : d'après l'enquête Logement de 2006, 183 000 logements sont concernés (dans lesquels vivent 797 000 personnes). Ce qui porte à 2 044 000 le total des personnes confrontées à un problème d'inconfort, de mauvaise qualité du logement ou de surpeuplement accentué d'après la DGALN (sans double compte). Par ailleurs, l'actualité met régulièrement sur le devant de la scène des situations d'insalubrité, de saturnisme infantile, d'hôtels meublés en état de dégradation, d'agissements de marchands de sommeil ou encore de reconstitution aux franges des villes de bidonvilles que l'on croyait disparus. Recoupant une partie de ces formes d'habitat, des estimations ministérielles font état de 600 000 logements indignes, qui concerneraient un peu plus d'un million de personnes[4]. Les ménages les plus pauvres continuent donc d'être accueillis dans des conditions de logement juridiquement et socialement inacceptables, et ce malgré les politiques d'amélioration de l'habitat mises en œuvre depuis plusieurs décennies.

Parmi les ménages non ou très mal logés aujourd'hui en France figurent enfin les **860 000 personnes en situation d'occupation précaire,** soit parce qu'elles sont locataires ou sous-locataires d'un meublé (l'enquête Logement de 2006 recense 640 000 personnes dans cette situation), soit parce qu'elles occupent un logement sans droit ni titre suite

[1] Absence d'eau courante, d'installation sanitaire ou de WC intérieurs.
[2] Installation non encastrée, fils non protégés par des baguettes, absence de prise de terre.
[3] Les situations de surpeuplement et d'hébergement chez des tiers renvoient à une fourchette basse, puisqu'elles s'appuient sur des enquêtes déclaratives (Insee) alors que ces situations d'hébergement ou de surpeuplement sont considérées comme illégales par les bailleurs publics et les administrations (CAF) et ne sont donc pas toujours déclarées.
[4] Ces données ne figurent pas dans le tableau des Chiffres du mal-logement afin d'éviter tout double-compte.

à une décision de justice prononçant l'expulsion (en s'appuyant sur les données fournies par le ministère de l'Intérieur, on peut estimer que plus de 221 000 personnes en 2007 connaissent cette situation de fragilité extrême).

... auxquelles s'ajoutent plus de 6,5 millions de personnes en situation de réelle fragilité

Ces situations extrêmes de « mal-logement » ne doivent pas masquer les situations de réelle fragilité à court ou moyen terme que rencontrent plus de 6,5 millions de personnes. Certains ménages sont hébergés par des amis ou de la famille dans des conditions qui, sans être considérées comme « très difficiles », relèvent d'une forte précarité quant à leur statut d'occupation : plus de 820 000 personnes sont ainsi concernées selon l'enquête logement de 2002. La précarité se manifeste également à travers le manque de confort de l'habitat. En plus des ménages en situation de surpeuplement « accentué », 3,5 millions de personnes connaissent une situation de surpeuplement « au sens large » (logement comportant une pièce de moins que le nombre normatif de pièces « nécessaires » au ménage). S'y ajoutent les ménages qui habitent dans des copropriétés dégradées nécessitant une intervention publique : si l'enquête Logement de 2002 fournissait le chiffre de 300 000 logements en copropriétés dégradées, les acteurs concernés par ce phénomène estiment que ce sont aujourd'hui plus de 350 000 ménages qui sont dans cette situation, soit environ 875 000 personnes.

Par ailleurs, face à la crise du logement qui s'est amplifiée au cours des dix dernières années, **de nouvelles difficultés sont apparues pour les ménages, notamment des difficultés pour se maintenir dans leur logement et faire face aux dépenses qui lui sont liées**. D'après l'enquête Logement de 2006, plus d'un million de personnes sont confrontées à des problèmes d'impayés : il s'agit pour la plupart de locataires en impayés de loyer (494 800 ménages, soit 1,2 millions de personnes) mais aussi de propriétaires qui sont en situation d'impayés de charges ou de remboursement d'emprunts (70 000 ménages, soit 175 000 personnes).

De nouvelles dimensions du « mal-logement », plus difficiles à quantifier

L'insuffisance de la construction pendant un quart de siècle, conjuguée à une flambée des prix de l'immobilier au cours des dix dernières années a conduit à une crise du logement sans précédent. Celle-ci se caractérise par trois nouvelles dimensions :

– tout d'abord une **crise de l'accès au logement** qui touche les ménages les plus fragiles mais aussi de nombreux ménages des classes moyennes ;
– une **crise du maintien** des ménages dans leur logement face à l'augmentation des dépenses de loyer et de charges ;
– enfin une **crise de la mobilité résidentielle** correspondant à une nouvelle ligne de fracture entre ceux qui peuvent choisir leur logement et leur lieu d'habitat, et ceux qui ne le peuvent pas.

Si la crise actuelle du logement et le déficit de logements sociaux accessibles se traduit par des difficultés d'accès et de maintien pour un nombre croissant de ménages, elle conduit aussi à une altération de la mobilité résidentielle. Si cette dernière dimension du mal-logement reste plus difficile à appréhender d'un point de vue statistique, on sait toutefois que changer de logement est devenu extrêmement difficile puisque les candidats à la mobilité doivent à nouveau affronter le marché dans le parc privé (ils sont 2 millions[5] à le faire chaque année et à supporter des loyers de relocation progressant plus vite que les loyers des locataires en place), et que la liste des demandeurs de logement social ne cesse de s'allonger pour un nombre d'attributions en diminution (seulement 427 000 attributions pour 1 239 000 demandeurs en 2007[6], hors demandes de mutation).

Améliorer la connaissance statistique des situations de mal-logement

On le voit, la connaissance des situations de mal-logement et de non-logement reste largement dépendante des sources d'informations statistiques disponibles, qui demeurent encore trop parcellaires et insatisfaisantes. Malgré de réels efforts menés dans ce domaine, on regrette toujours le caractère daté de certaines données et leur manque d'actualisations régulières (Recensement général de 1999, Enquête de l'Insee sur les personnes sans domicile de 2001, premiers résultats de l'enquête Logement de 2006 publiés seulement fin 2008). Et l'on ne peut que s'inquiéter du risque d'appauvrissement de la connaissance des situations de mal-logement face à la limitation des moyens conférés à la statistique publique.

[5] Cf. le chapitre 1 du Rapport 2008 sur l'état du mal-logement.
[6] Même s'il est jugé peu fiable (doublons, demandes obsolètes etc.), le dispositif départemental d'enregistrement unique de la demande fait état de 1 798 788 demandes enregistrées en 2007, dont 559 403 demandes de mutation, ce qui porte à 1 239 385 le nombre de nouveaux demandeurs de logement social. Cf. chapitre 3 de ce rapport.

Face à une crise du logement sans précédent, il convient plus que jamais de chercher à mieux connaître les situations de mal-logement et les nouveaux besoins sociaux qu'elles révèlent. L'observation du mal-logement constitue en effet un enjeu central en vue d'améliorer la pertinence des politiques publiques. Un enjeu d'autant plus fort aujourd'hui puisque la mise en application du Droit au logement opposable sous-tend des besoins de connaissance approfondis, tant pour les bailleurs sociaux que les préfets de départements et plus généralement l'ensemble des acteurs du logement qui sont associés à sa mise en œuvre.

GLOSSAIRE

115 : Numéro d'urgence sociale anonyme et gratuit.

AAH : Allocations aux adultes handicapés.

ADIL : Agence départementale d'information sur le logement.

ADOMA : ex-SONACOTRA (Société nationale de construction de logements pour les travailleurs).

AHI : Accueil hébergement insertion.

AL : Allocation logement.

ALF : Allocation logement à caractère familial.

ALS : Allocation logement à caractère social.

ALT : Aide au logement temporaire.

AML : Aide à la médiation locative.

ANAH : Agence nationale de l'habitat.

ANIL : Agence nationale pour l'information sur le logement.

ANPEEC : Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction.

ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine.

APA : Allocation personnalisée d'autonomie.

APL : Aide personnalisée au logement.

ASH : Aide sociale à l'hébergement.

ASLL : Accompagnement social lié au logement.

ATD : Aide à toute détresse (mouvement caritatif).

AUDA : Accueil d'urgence des demandeurs d'asile.

CADA : Centre d'accueil pour demandeurs d'asile.

CAF : Caisse d'allocations familiales.

CCAS : Centre communal d'action sociale.

CHRS : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale.

CHU : Centre d'hébergement d'urgence.

CLIC : Centre local d'information et de coordination.

CNAF : Caisse nationale d'allocations familiales.

CNRS : Centre national de la recherche scientifique.

CPH : Centre provisoire d'hébergement.

CRAM : Caisse régionale d'assurance maladie.

CREDOC : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie.

CREP : Constat de risque d'exposition au plomb.

CTAO : Commission technique d'analyse et d'orientation.

DAL : Droit au logement (association).

DALO : Droit au logement opposable.

DDASS : Direction départementale des affaires sanitaires et sociales.

DDE : Direction départementale de l'équipement.

DGALN : Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature (ex-DGUHC).

DGAS : Direction générale des affaires sociales.

DGUHC : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.

DRASS : Direction régionale des affaires sanitaires et sociales.

DRE : Direction régionale de l'équipement.

DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.

EHPAD : Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes.

ENL : Enquête nationale logement (Insee)

ERAP : État des risques d'accessibilité au plomb.

FJT : Foyer de jeunes travailleurs.

FNARS : Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale.

FSL : Fonds de solidarité logement.

FTM : Foyer de travailleurs migrants.

GIR : Groupes iso-ressources (classement des personnes selon différents stades de perte d'autonomie).

GRL : Garantie des risques locatifs.

HID : Handicap – Incapacités – Dépendances (enquête).

HLM : Habitation à loyer modéré.

HLMO : Habitation à loyer modéré ordinaire.

IAURIF : Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France.

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques.

IRL : Indice de référence des loyers.

LIP : Logement d'insertion privé.

LOV : Loi d'orientation pour la ville.

MDM : Médecins du Monde.

MOUS : Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale.

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques.

ONPES : Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

ONZUS : Observatoire national des zones urbaines sensibles.

OPAH : Opération programmée d'amélioration de l'habitat.

PALULOS : Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale.

PAP : Prêt pour l'accession à la proriété.

PARSA : Plan d'action renforcé en faveur des sans-abri.

PAS : Prêt à l'accession sociale.

PC : Prêt conventionné.

PDALPD (ou PDLPD) : Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

PIB : Produit intérieur brut.

PIG : Programme d'intérêt général.

PLA : Prêt locatif aidé.

PLA-CFF : Prêt locatif aidé, distribué par le Crédit Foncier de France.

PLAI : Prêt locatif aidé d'insertion.

PLF : Projet de loi de finances.

PLH : Programme local de l'habitat.

PLI : Prêt locatif intermédiaire.

PLS : Prêt locatif social.

PLUS : Prêt locatif à usage social.

PLUS CD : Prêt locatif à usage social construction démolition.

PNRU : Programme national de rénovation urbaine.

PSLA : Prêt social location-accession.

PST : Programme social thématique.

PTZ : Prêt à taux zéro.

PUCA : Plan urbanisme construction architecture.

RGP : Recensement général de la population.

RHI : Résorption de l'habitat insalubre.

RHVS : Résidence hôtelière à vocation sociale.

RMI : Revenu minimum d'insertion.

SDF : Sans domicile fixe.

SMIC : Salaire minimum interprofessionnel de croissance.

SOFRES : Société française d'études par sondages.

SRU : Solidarité et renouvellement urbains (loi).

TFPB : Taxe foncière sur les propriétés bâties.

TVA : Taxe sur la valeur ajoutée.

UDAF : Union départementale des associations familiales.

UNIOPSS : Union nationale interfédérale des oeuvres et organismes privés sanitaires et sociaux.

USH : Union sociale pour l'habitat.

USLD : Unité de soins longue durée (pour personnes âgées à l'hôpital).

VEFA : Vente en l'état futur d'achèvement.

ZUP : Zone d'urbanisation prioritaire.

ZUS : Zone urbaine sensible.

BIBLIOGRAPHIE

1. OUVRAGES

BALLAIN (René), MAUREL (Elisabeth), *Le logement très social. Extension ou fragilisation du droit au logement ?* Editions de l'Aube, Paris, 2002.

BALLAIN (René), BENGUIGUI (Francine), *Mettre en œuvre le droit au logement,* La Documentation française, Paris, 2004.

BAUDIN (Gérard), GENESTIER (Philippe), *Banlieue à problèmes. La construction d'un problème social et d'un thème d'action publique,* La Documentation française, 2002. 252 p.

BONVALET (Catherine), DROSSO (Férial), HUYNH (Mai), *Vieillissement de la population et logement. Les stratégies résidentielles et patrimoniales*. La Documentation française, 2007.

BROUSSE (Cécile), FIRDION (Jean-Marie), MARPSAT (Maryse), *Les sans-domicile*, Paris, La Découverte. 118 p.

DAMON (Julien), *L'exclusion*, Que sais-je ?, mars 2008.

DAMON (Julien), MECHET (Philippe), SOETARD (Joaquim), *Vivre en ville. Observatoire mondial des modes de vie urbains 2008-2009,* septembre 2008. 250 p.

DONZELOT (Jacques), *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues ?,* Seuil, 2006. 190 p.

DRIANT (Jean-Claude) dir., *Politiques de l'habitat et crises du logement*, La Documentation française, janvier 2008. 120 p.

DRIANT (Jean-Claude), DROSSO (Ferial), VIGNAL (Cécile), *Les Français et le logement : bouleversements de la démographie et de la famille. Quels choix résidentiels pour demain ?* Créteil, Institut d'urbanisme de Paris, Université Paris 12. 2005.

DUBET (François), LAPEYRONNIE (Didier), *Les quartiers d'exil*, Paris, Seuil, 1992.

FASSIN (Didier), GRANJEAN (Hélène), KAMINSKI (Monique), LANG (Thierry), LECLERC (Annette), *Les inégalités sociales de santé*, La Découverte, septembre 2000. 448 p.

FAURE (Alain), *Les mots de la stigmatisation urbaine,* sous la direction de J.-C. Depaule, Editions UNESCO et MSH, 2006. 278 p.

GUÉRIN (Serge), *Habitat social et vieillissement : représentations, formes et liens*, La Documentation française, 2008, 237 p.

LAGRANGE (Hugues), OBERTI (Marco), *Emeutes urbaines, protestations, une singularité française*, Presse de Science-Po, 2006.

LAPEYRONNIE (Didier), *Le ghetto urbain*, Robert Laffont, 2008.

LENOIR (René), *Les exclus, un Français sur dix*, Seuil, 1974. 171 p.

MAURIN (Eric), *Le ghetto français, Enquête sur le séparatisme social*, La République des idées, Le Seuil, Paris 2004.

MAURIN (Louis), SAVIDAN (Patrick), *L'état des inégalités en France 2009*, Observatoire des inégalités, éd. Belin, novembre 2008.

MOUILLART (Michel), *Chronique du logement en France (1994-2007*) Acmil, 2007, 162 p.

PLOUCHARD (Louisa), *Comprendre les grands ensembles. Une exploration des représentations et des perceptions*, L'Harmattan, 1999.

ROBERT (Christophe) et VANONI (Didier), *Logement et cohésion sociale. Le mal-logement au cœur des inégalités*, Paris, La Découverte, 2007. 235 p.

ROBERT (Christophe), *Éternels étrangers de l'intérieur*, Paris, Desclée de Brouwer, 2007. 452 p.

2. TRAVAUX DES INSTITUTIONS

Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (Anah) :
Rapport d'activité 2007. 70 p.
Atlas de l'habitat privé, édition 2008.

Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) :
Hausse des prix, crise du logement ; baisse des prix, crise immobilière ?, Septembre 2008.
BOSVIEUX (Jean), *L'impact de l'investissement en logement neuf sur les marchés locatifs*, Habitat Actualité, Juillet 2008.
BOSVIEUX (Jean), *Investissement locatif et conventionnement privé*, Habitat Actualité, Janvier 2007.

Assemblée nationale :
La gouvernance et le financement des structures associatives, Rapport d'information de la Commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale, octobre 2008.
PINTE (Etienne), *Rapport sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées* remis au Premier ministre en septembre 2008, 125 p.

Banque de France :
Baromètre du surendettement, septembre 2008.
Enquête typologique 2007 sur le surendettement, septembre 2008.

Centre d'analyse stratégique :
LE BOULER (Stéphane), Synthèse du rapport « Personnes âgées dépendantes : bâtir le scénario du libre choix », Second rapport de la mission Prospective des équipements et services pour les personnes âgées dépendantes, remis au Premier Ministre en 2006. 26 p.

Centre d'étude de l'emploi :
EL MEKKAOUI DE FREITAS (N.), DUC (C.), BRIARD (K.), LEGENDRE (B.), MAGE (S.), *Aléas de carrière, inégalités et retraite*, Rapport de recherche n°47, juin 2008. 229 p.

Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) :
« Logement social, une porte de plus en plus difficile à ouvrir », *Consommation et modes de vie* n° 205, septembre 2007.
DUFLOS (C.), HATCHUEL (G.), CROUTTE (P.), Enquête « Quelques opinions et aspirations en matière de logement », juillet 2008.
« Conditions de vie et aspiration des Français », 2007.

Comité de suivi de la mise en œuvre du Droit au logement opposable :
Deuxième rapport annuel, *Assumer l'obligation de résultat du droit au logement sur l'ensemble du territoire*, octobre 2008. 175 p.
Premier rapport annuel, *Franchir les étapes pour rendre effectif le Droit au logement opposable,* octobre 2007, 73 p.

Conseil d'analyse économique :
MISTRAL (J.), PLAGNOL (V.), *Loger les classes moyennes : la demande, l'offre et l'équilibre du marché du logement*. Octobre 2008. 121 p.
MOATI (Philippe) et ROCHEFORT (Robert), *Mesurer le pouvoir d'achat,* janvier 2008. 334 p.
FITOUSSI (Jean-Paul), LAURENT (Eloi), MAURICE (Joël), *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, La Documentation française, 2004.

Conseil d'orientation des retraites :
Note de présentation générale, Séance plénière du 19 décembre 2007. 14 p.

« Revenus des retraités et des actifs », Note pour le Conseil d'orientation des retraites, juin 2006.
« Variantes de niveau de vie incluant des imputations de loyers pour les propriétaires et des imputations de revenus financiers pour les détenteurs de patrimoine », mars 2007.

Conseil général de l'environnement et du développement durable :
PREVOT (Marc) et SCHMIDT (Philippe), *Logement social : du numéro unique à la demande unique.* Août 2008. 111 p.

Conseil national de l'habitat :
TALARMAIN (Jean-Claude), Groupe de travail Habitat et territoires, Projet de rapport présenté à la séance plénière du 4 avril 2007, Mars 2007. 74 p.
BRAYE (Dominique), *Politiques de l'habitat et décentralisation. Deux ans après la loi du 13 août 2004*. Rapport intermédiaire présenté par le Groupe de travail décentralisation et adopté par le CNH le 14 mars 2007, 48 p.

Conseil d'État :
DEREPAS (L.) et LALLET (A.), *Le droit de préemption*, La Documentation française, mai 2008, 117 p.

Conseil de l'Europe :
Le droit au logement : le devoir de veiller à un logement pour tous, Rapport du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, avril 2008.

Cour des comptes :
Les personnes sans domicile, Rapport public thématique, La Documentation française, mars 2007, 236p.
Les personnes âgées dépendantes, Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, 2005. 447 p.

Délégation interministérielle à la ville (DIV) :
Observation locale et politique de la ville, Cahier pratique de la DIV, septembre 2008.
Rapports 2004, 2005, 2006, 2007 et 2008 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, Paris.

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN, ex-DGUHC) :
Guide des dispositifs d'hébergement et de logement adapté, « Répondre aux besoins des personnes sans domicile ou mal logées », septembre 2008. 33 p.

Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques (DREES) :
« Les fonds de solidarité pour le logement : l'aide des départements au logement des personnes défavorisées », *Etudes et résultats* n°670, novembre 2008. 8 p.
« L'allocation personnalisée d'autonomie et la prestation de compensation du handicap au 30 juin 2008 », *Etudes et résultats* n°666, octobre 2008.
« Quel logement pour les nouveaux bénéficiaires d'un titre de séjour en France », *Etudes et résultats* n°644, juillet 2008.
« Les allocataires du minimum vieillesse », *Etudes et résultats* n°631, avril 2008. 8 p.
« Les difficultés de logement des bénéficiaires de minima sociaux », *Etudes et résultats* n°630, avril 2008. 4 p.
« Minimum vieillesse, petites retraites et minimum contributif : enjeux et coûts d'une revalorisation », Note pour le Conseil d'orientation des retraites, octobre 2007.
« Les établissements d'hébergement pour personnes âgées en 2003, activité et personnel », *Etudes et Résultats* n°379, février 2005. 8 p.

Haute Autorité de lutte contre les discriminations (HALDE) :
Rapport annuel 2007. 188 p.
Les discriminations dans l'emploi, le logement et l'éducation. Bilan 2007 de l'année européenne de l'égalité des chances pour tous.
Recommandations pour la diversité sociale de l'habitat, rapport du jury présidé par Nicole NOTAT, octobre 2007.

Haut conseil à l'intégration (HCI) :
KRIEGEL (Claudine), *Etudes et intégration. Avis sur le logement des personnes immigrées.* Rapport statistique annuel. La Documentation française, 214 p.

Inspection générale des affaires sociales (IGAS) :
CHAMBAUD (Laurent), *La coordination de l'observation statistique des personnes sans abris*, octobre 2007. 165 p.

Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) :
BRIANT (Pierrette), ROUGERIE (Catherine), « Les logements sont plus confortables qu'il y a vingt ans et pèsent davantage sur le revenu des ménages », pp. 103-116, in *France, Portrait social*, édition 2008.
BELLAMY (Vanessa), LÉVEILLÉ (Laurent), Enquête « Budget de famille 2006 », *Insee Résultats* n°73, juillet 2008.
ROBERT-BOBEE (Isabelle), « Projections de population 2005-2050. Vieillissement de la population en France métropolitaine », *Economie et statistiques* n°408-409. mai 2008. 18 p.
« Les revenus disponibles localisés en 2004 », *INSEE résultats* n°80, avril 2008.
JACQUOT (Alain), *L'occupation du parc HLM : éclairage à partir des enquêtes logement de l'Insee,* août 2007. 68 p.

« La mesure du pouvoir d'achat et sa perception par les ménages » pp. 59-86 in *L'économie française, édition 2007.*
« Sans domicile », *Economie et Statistique* n°391-392 - octobre 2006
« Les retraités dans les enquêtes Budget de famille», mai 2006, 10 p.
CHRISTEL (V.), « Trajectoires résidentielles des personnes âgées », in *Données sociales. La société française*, édition 2006, pp. 525-529.
« Les Franciliens bien insérés dans leur quartier » in *Ile-de-France à la page,* n°215, novembre 2002.

Insee Première
JAUNEAU (Yves), VANOVERMEIR (Solveig), « Les jeunes et les ménages modestes surestiment plus souvent le confort de leur logement », n°1209, septembre 2008.
CASTÉRAN (Bénédicte), RICROCH (Layla), « Les logements en 2006. Le confort s'améliore mais pas pour tous », n°1020, juillet 2008. 4 p.
CHARDON (Olivier), DAGUET (Fabienne), VIVAS (Émilie), « Les familles monoparentales, des difficultés à travailler et à se loger », n°1195, juin 2008. 4 p.
JACQUOT (Alain), « Des ménages toujours plus petits. Projection des ménages pour la France métropolitaine à l'horizon 2030 », n°1 106, octobre 2006.
« Le patrimoine immobilier des retraités», n° 984, septembre 2004.
« La demande potentielle de logement : l'impact du vieillissement de la population », n°875, décembre 2002.
BROUSSE (Cécile), DE LA ROCHERE (Bernadette) et MASSE (Emmanuel), « Hébergement et distribution de repas chauds : le cas des sans-domicile », n°823, janvier 2002.
« Le logement des immigrés en 1996 », n° 730, août 2000.
« Les déménagements forment la jeunesse », n° 647, mai 1998.

Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi :
QUINET (Alain), Rapport de la commission « Mesure du pouvoir d'achat des ménages », remis à Mme Christine Lagarde, février 2008, 126 p.

Ministère du logement et de la ville :
ANCIAUX (Jean-Paul), *Le logement étudiant et les aides personnes au logement,* 2008. 70p.
BAÏETTO-BESSON (S.), BÉGUIN (B.), *Faciliter l'accès au logement en sécurisant bailleurs et locataires. Place d'un système assurantiel,* mars 2008. 60 p.
CASTRO (R.), *Le logement de tous au service de l'urbanité, loger tout le monde dignement,* Rapport au Ministre du logement, Juin 2008.
RIVIERE (F.), *Proposition de pacte des villes pour vivre tous ensemble,* février 2008. 140 p.
Rapport d'évaluation des dispositifs d'aide à l'investissement locatif, février 2008, 74 p.

Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, Service de l'observation et des statistiques (SOeS, ex-SESP*) :*
« Logement social : des locataires plus âgés et plus modestes », *SESP En Bref* n°23, décembre 2007. 4 p.
CHRISTEL (Virginie), EVEN (Karl), « Les dépenses de logement en 2005 et 2006 : des rythmes de croissance jamais atteints », *SESP En Bref* n°19, juillet 2007.
« Le parc locatif social au 1er janvier 2006 », *SESP En Bref* n°382, juillet 2007.
PLATEAU (Claire), « Forte augmentation des dépenses de logement sur vingt ans », *Note de synthèse du SESP* n°160, août- décembre 2005.

Plan urbanisme construction architecture (PUCA) :
CLÉMENT (S.), ROLLAND (C.), THOER-FABRE (C.), *Usages, normes, autonomie*, PUCA, février 2007. 240 p.
FILIPI (B.), FUNES (C.), NABOS (H.), TUTIN (C.), « Marché du logement et fractures urbaines en Ile-de-France », *PUCA Recherche* n° 184, décembre 208. 160 p.
LELÉVRIER (C.), *Mobilités et trajectoires résidentielles des ménages relogés lors d'opérations de renouvellement urbain*. Synthèse de travaux menés entre 2004 et 2007, mars 2008. 45 p.
Vieillissement de la population et habitat, Bilan de la consultation de recherche, février 2007. 61 p.

Sénat :
TORRE (Henri), *Rapport d'information* de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation n° 88, 23 novembre 2008.
SEILLIER (B.), *La lutte contre la pauvreté et l'exclusion : une responsabilité à partager.* Rapport de la mission commune d'information sur les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, juillet 2008.
La mesure de la pauvreté et de l'exclusion sociale : quels indicateurs ? Les documents de travail du Sénat, juin 2008.
Rapport d'information n°3752 sur la mise en application de la loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, 2007. 81 p.

3. TRAVAUX DES FÉDÉRATIONS, FONDATIONS, OPÉRATEURS ET ASSOCIATIONS

Association Emmaüs :
Baromètre 2005 sur l'évolution des publics accueillis dans les centres d'hébergement d'urgence de l'association Emmaüs, juin 2006. 2 p.

Collectif des associations unies :
Baromètre des 100 mesures prioritaires pour le logement des personnes sans-abri et mal logées. Septembre 2008. 2 p.
Tableau de bord des 100 mesures prioritaires pour une nouvelle politique publique pour le logement des personnes sans-abri et mal logées. Septembre 2008. 14 p.

Collectif national Droits de l'Homme Romeurope :
Rapport 2007-2008, septembre 2008. 172 p.

Fédération des associations nationales de travail avec les sans-abri (FEANTSA) :
« L'exclusion liée au logement dans les nouveaux Etats membres », in *Sans abri en Europe,* été 2008. 20 p.
Comité européen des droits sociaux, *FEANTSA c. France, Réclamation n°39-2006, Rapport au Comité des ministres,* Strasbourg, 4 février 2008. 54 p.

Fédération française des banques alimentaires :
Baromètre 2008 des banques alimentaires, septembre 2008. 21 p.
Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (Fnars) :
Sortir de la rue, Rapport du jury d'audition, Conférence de consensus sur les sans-abri, 5 décembre 2007, 51 p.

Fondation Abbé Pierre :
L'état du mal-logement en France en 2005, 2006, 2007 et 2008.

Bilan du programme « 1500 logements très sociaux », juin 2008.
Eclairage régional sur l'état du mal-logement - Région Alsace, février 2008. 45 p.
ADEUS Reflex/ Fondation Abbé Pierre*, Cités de Gitans ! L'habitat des Tsiganes sédentaires en logement social à Marseille, un bref état des lieux*. Février 2008. 50 p.
Actes de la conférence-débat « De l'accès au Droit au Recours à la justice pour les plus démunis » et « Le droit au logement opposable », 17 octobre 2007. 23 p.
Eclairage régional sur l'état du mal-logement - Région Bretagne, juillet 2007. 36 p.
Eclairage régional sur l'état du mal-logement – Région Languedoc-Roussillon, juillet 2007. 39 p.
Étude sur la pertinence du mandat de gestion à vocation sociale à travers la pratique des AIVS, février 2007. 39 p.
Entre pénurie et ségrégation, quelles perspectives pour le logement en Ile de France ?, novembre 2006. 46 p.
Les difficultés d'habitat et de logement des gens du voyage, janvier 2006. 62 p.
L'habitat indigne, Décembre 2005, 25 p.
Les conséquences psychologiques et sociales d'une procédure d'ex-

pulsion, étude préparatoire au colloque du 18 octobre 2004 sur la prévention des expulsions, en collaboration avec FORS, Paris, 2004, 36 p.
L'État du mal-logement en Rhône-Alpes, Mars 2003, 54 p.
Les saisonniers, des conditions de vie indignes pour les soutiers du tourisme et de l'agriculture, Mars 2003, 52 p.
Éclairage sur la région Midi-Pyrénées, Décembre 2002, 31 p.
Les terrains de campings comme adresse : une domiciliation de dernier recours, n°8, Février 2002.

Haut comité pour le logement des personnes défavorisées :
14e rapport, *Eclairer la décision*, octobre 2008. 68 p.
13e rapport, *Dérouler les implications du Droit au logement opposable*, mars 2008. 121 p.

Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (IAURIF) :
GUIGOU (B.), KESSELER (E.), *Les habitants des ZUS d'Île-de-France et leur quartier. Résultats d'une enquête auprès de 2 420 habitants*, Paris, novembre 2005.

Institut Montaigne :
BEBEAR (Claude), *HLM, parc privé : deux pistes pour que tous aient un toit*, juin 2008. 92 p.

Médecins du Monde :
Rapport 2006 de l'Observatoire de l'Accès aux soins de la mission France, octobre 2007. 279 p.

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) :
Rapports 2005, 2006, 2007 et 2008, La Documentation française, avril 2008.

Secours catholique :
Sondage Secours catholique/ SOFRES, « L'exclusion et la pauvreté. Regard croisé des maires et des français », février 2008.
Familles, enfances et pauvreté, Statistiques d'accueil 2007, 36 p.
Géographie de la pauvreté, Statistiques d'accueil 2006, 40 p.

Union sociale pour l'habitat (USH) :
Le développement de l'offre locative, Rapport de la Commission « Production et patrimoine », septembre 2008.
Rénovation urbaine : mener à leur terme tous les projets, Rapport de la Commission « Instances de la rénovation urbaine », septembre 2008.
Territorialisation des politiques de l'habitat, Rapport de la commission « Décentralisation – questions sociales », septembre 2008.
Service rendu aux habitants, Rapport de la commission « Qualité de service », septembre 2008.
« Vieillissement : les réponses des bailleurs sociaux », pp.12-59 in *Habitat et société* n°44, décembre 2006. 80 p.

Les entreprises sociales pour l'habitat (ESH), *L'allongement du temps de la vie : quels impacts sur le logement social ?*, La Documentation française, 88 p.

4. ARTICLES ET REVUES

ATTIAS-DONFUT (Claudine), « Le vieillissement des immigrés », in *Retraite et société* n°44, janvier 2005.

BAROU (Jacques), « Bref panorama de la situation des immigrés », in *Hommes et migrations. Le logement des immigrés en France*, n° 1264, novembre- décembre 2006.

BERNARD (Nicolas), « Le Droit au logement opposable vu de l'étranger : poudre aux yeux ou avancée décisive », in *Revue de Droit Public*, N°3-2008.

BERNIÉ-BOISSARD (Catherine), « Un roman d'ethnographie urbaine : Sarcellopolis de Marc Bernard (1964) », in *Esprit* n° 328, octobre 2006.

DELILLE (M.), « Allocation logement, surpeuplement et insalubrité des logements : une enquête effectuée auprès des CAF », pp.106-111 in *Recherche et prévision* n°66, 2001.

FABRIS (Etienne) et PEILLNO (Pierre), « Evolutions démographiques des grands quartiers d'habitat social. Les représentations à l'épreuve de la réalité », in *Informations sociales* n° 141, pp.34-49. 2007.

FORS - Recherche sociale :
« L'action culturelle comme outil de transformation sociale », *Recherche sociale* n° 187, juillet-septembre 2008.
« Le relogement au cœur de la rénovation urbaine », Actes de la rencontre organisée par Profession Banlieue le 28 juin 2007 à la Bourse du Travail de Bobigny. *Recherche sociale* n° 186, avril-juin 2008.
« Emploi, banlieue, discriminations, la crise du logement en question », *Recherche sociale* n° 184, octobre-décembre 2007.
« L'auto-réhabilitation accompagnée », *Recherche sociale* n° 183, juillet-septembre 2007.

KAMOUN (P.), « Financement du logement social et évolutions de ses missions », in *Informations sociales* n° 123, mai 2005.

SIMON (Patrick), « Le logement social en France et la gestion des populations à risque » in *Hommes et migrations* n°1246, novembre-décembre 2003.

WITTMAN (A.F.), « Vieillir dans une cité, un double stigmate », *Sociétés contemporaines* n°51. 2003.

ZITOUN (Philippe), « Conflits autour de la démolition : la politique du logement en question » in *Mouvements* n°35, 2004.

ZUCKER-ROUVILLOIS (E.), « Pratiques éducatives et jeunes en foyer » in *Société et jeunesse en difficulté*, n°2- automne 2006.

« Minima sociaux. Diversités des logiques d'action et des publics », in *Recherche et prévisions* n°91, mars 2008.

Dépôt légal : Janvier 2009

L'ARTÉSIENNE - 03.21.72.78.90 - 62800 LIÉVIN

PEFC
PEFC/10-31-1243
PROMOUVOIR
LA GESTION DURABLE
DE LA FORÊT