



# **France - Rapport national**

## **Solutions de logement pour les personnes sans domicile**

FEANTSA Thème annuel 2008  
Le logement et l'exclusion liée au logement

« *Housing solutions for people who are homeless* »

**1. considérations générales sur le parc de logements en France**

*Contribution : Virginie Masson, Fapil*

**Structure générale du parc de logements en France**

- Au 1<sup>er</sup> janvier 2006, le parc s'élevait en France (y compris DOM) à 32 millions de logements<sup>1</sup>.
- Le logement a progressé de 455 000 unités par rapport à l'année précédente, soit une augmentation de 1,5 %<sup>2</sup>.
- Environ 27 millions de logements (soit 84 % du parc total) sont occupés par les ménages en qualité de résidences principales, le reste du parc est constitué à hauteur de 10 % de résidences secondaires et 6 % de logements vacants<sup>3</sup>.
- Près de 57 % des ménages sont propriétaires de leur logement (dont 36 % de ces derniers sont des accédants<sup>4</sup>) et environ 38 % des ménages sont locataires de logements loués vides<sup>5</sup>. Parmi les ménages locataires, environ 17 % dépendent du parc locatif social public (HLM) et 21 % du parc locatif privé<sup>6</sup>.

**La conception française du logement social**

- La notion de « logement social » (*social housing*) fait débat et sa définition recouvre des réalités diverses. Néanmoins, on peut dire qu'elle renvoie à un logement bénéficiant de financements publics et soumis à un plafond en terme de loyer et de ressources pour y accéder. Le logement social peut relever du parc public comme du parc privé (dans le cadre d'un conventionnement).
- Une première approche de définition, rendue nécessaire pour l'application de dispositions légales, se situe au niveau juridique (parc social de droit). Ainsi, le code de la construction et de l'habitat (CCH), dans son article L302-5, définit les logements locatifs sociaux comme des logements locatifs appartenant aux organismes d'habitation à loyer modéré (HLM), des logements dont l'accès est soumis à conditions de ressources, logements locatifs financés par l'État ou les collectivités locales, ou encore des logements occupés à titre gratuit (exception faite des logements de

1 Source : [www.statistiques.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/compte\\_clelc7d49.pdf](http://www.statistiques.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/compte_clelc7d49.pdf)

2 Source : Insee

3 Source : Comptes du logement provisoires 2006, DAEI / SESP et DGUHC

4 Accédant : ménage dont le crédit d'acquisition de la résidence principale est en cours de remboursement.

5 Source : Peer Review, Pôle national de lutte contre l'habitat indigne, fiche n°2 sur la structure du parc de logements en France

6 Id.

fonction)<sup>7</sup>.

- En outre, la notion de « logement social » revêt un aspect temporel non négligeable qui complique sa définition. En effet, il convient de distinguer le logement locatif social et l'accès social à la propriété. Si, de façon générale, le logement social est celui dont la production ou la mise à disposition a bénéficié d'aides publiques afin de le rendre accessible à des ménages ayant des difficultés pour se loger, on ne peut mettre sur un pied d'égalité un logement social qui, du fait de la réglementation, conservera son caractère social dans la durée au delà du changement de ses occupants et un logement qui, une fois acquis et son prêt aidé intégralement remboursé par ses occupants, constituera un patrimoine dénué de caractère social.
- Pour des raisons pratiques de comptabilité, on retiendra ici la définition donnée par l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 (loi SRU) qui limite le champ du logement social aux logements locatifs appartenant aux organismes d'HLM, logements locatifs conventionnés dont l'accès est soumis à conditions de ressources (en particulier les logements appartenant à des personnes physiques ayant bénéficié d'aides de l'Anah ou à des investisseurs ayant construit à l'aide de PLS), logements locatifs appartenant à une liste restreinte d'établissements publics ou de sociétés d'économie mixte, et logements et résidences sociales ainsi que les places en centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).
- Les habitations à loyer modéré (HLM) constituent l'essentiel de l'acceptation française du logement locatif social. Les organismes HLM construisent ou acquièrent les logements qu'ils gèrent par la suite.
- Cependant, des associations produisent elles aussi, mais dans une moindre mesure, du logement social. Il s'agit pour l'essentiel de logements destinés aux personnes les plus défavorisées (logements financés en PLAi et PST<sup>8</sup>).
- Au 1<sup>er</sup> janvier 2007 on dénombrait 4 360 600 logements locatifs sociaux<sup>9</sup> pour un parc de résidences principales d'environ 27 millions de logements<sup>10</sup>. Autrement dit, les logements locatifs sociaux représentent environ 16 % du stock total de logements.

### **L'habitat hors normes : logement indécent, logement indigne**

- L'habitat indigne en France est une notion politique qui renvoie à des vocables juridiquement définis dans le code de la santé publique et le code de la construction et de l'habitation. Il s'agit de donner aux maires et aux préfets des moyens d'action pour

---

7 Dans une optique plus sociologique, un logement serait qualifié de « social » si les conditions dans lesquelles il est attribué permettent à des ménages d'y accéder plus facilement que dans le cadre du marché libre de l'immobilier (parc social de fait). En d'autres termes, le logement social est un logement qui accueille, peut accueillir et doit accueillir les ménages ne pouvant se loger aux conditions ordinaires du marché (soit en raison d'une offre insuffisante de logements, soit du fait du coût trop élevé des loyers).

8 Respectivement Prêt locatif aidé d'insertion et Programme social thématique

9 Source : SESP du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, n° 436, juin 2008

10 Source : Insee

lutter contre l'insalubrité (moyens de police administrative). On entend par « logement insalubre » une forme d'habitat précaire, impropre à l'habitation pour des raisons d'hygiène induisant des risques pour la santé de ses occupants et des voisins. Il s'agit aussi d'immeubles menaçant ruine (péril), de l'accessibilité au plomb (le saturnisme) et de la suroccupation de l'habitat<sup>11</sup>.

- La qualification de « suroccupation » d'un logement (ou surpeuplement) est dépendante de la norme retenue. Ainsi, l'Insee définit le surpeuplement à partir d'un nombre de pièces calculé de façon normative<sup>12</sup>. Le logement est dit « en peuplement normal » s'il compte autant de pièces que la norme. Il est dit « en surpeuplement » s'il compte moins de pièces que la norme, « en sous-peuplement » s'il en compte plus. Il est, en outre, possible de compléter la norme Insee fondée sur le nombre de pièces par une norme prenant en compte un seuil de surface habitable calculée de façon normative. Ainsi, un logement est dit « suroccupé » selon le Code de la sécurité sociale lorsqu'il ne présente pas une surface habitable globale au moins égale à seize mètres carrés pour un ménage sans enfant ou deux personnes, augmentée de neuf mètres carrés par personne en plus dans la limite de soixante-dix mètres carrés pour huit personnes et plus.
- La notion de « logement indigne » ne renvoie donc pas aux questions d'inconfort (absence d'eau courante, sanitaire, chauffage central), ni à la notion de vétusté (lié à l'entretien du logement). Et il faut attendre la loi SRU pour que le terme de « logement indécent » apparaisse, mais dans une optique civile. En effet, la décence de l'habitat relève du champ du contrat de bail. Seul le locataire (et les associations de locataires) peut agir contre le propriétaire, les autorités publiques restant en principe en dehors des rapports locatifs.
- Mais la frontière est ténue entre logement indigne et logement indécent dans le sens où l'indécence peut avoir des conséquences sanitaires et sociales similaires à celles de l'insalubrité.
- À la date de rédaction de ce texte (10 juillet 2008), il est intéressant de noter la demande de Madame Boutin, ministre du logement et de la ville, de clarifier, dans son projet de loi<sup>13</sup>, la définition d'« habitat indigne ». Est ainsi proposée au titre de définition légale que « constituent un habitat indigne les locaux utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé et dont le traitement relève des pouvoirs de police administrative exercés par le maire ou par le préfet ».
- Par ailleurs, il faut souligner que la question des bidonvilles n'entre pas à proprement parler, en France, dans la politique nationale de lutte contre l'habitat indigne bien qu'il s'agisse

11 Code de la santé publique, titre III, chapitre 1, article L 1331-23

12 Norme Insee : 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 ; pour les célibataires de moins de 19 ans, une pièce pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou ont moins de 7 ans ; sinon une pièce par enfant.

13 Projet de loi de « mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion », nouvellement intitulé « plan d'action pour l'accès au logement »

clairement d'un mode d'habitation particulièrement dangereux en terme d'hygiène et de sécurité pour ses occupants.

- Même si l'inconfort sanitaire recule indéniablement, le rapport annuel 2008 sur le mal-logement de la Fondation Abbé Pierre indique que 3,3 millions de personnes en France souffrent d'une situation de mal-logement, dont 1 150 000 vivent sans le confort minimum (absence de salle d'eau, de WC et de chauffage). À cela, il convient d'ajouter qu'environ 6 millions de personnes sont en situation d'insécurité en matière de logement à court ou moyen terme (précarité pour impayés, décision de justice pour expulsion, hébergement chez des tiers...).
- En 2002 en France, 2,6 % des résidences principales étaient toujours dépourvues du confort sanitaire minimum<sup>14</sup>.
- Par ailleurs, la question du surpeuplement dans le logement est toujours d'actualité et ne semble pas s'améliorer significativement. En 2002, comme en 1996, plus d'un million de personnes vivent en France dans une situation de suroccupation de leur logement<sup>15</sup>. Et, d'après l'enquête logement 2001 de l'Insee, le nombre de logements surpeuplés était de 374 000 début 2002 (1,5 % du parc de résidences principales). Ils étaient occupés par 1,3 millions de personnes (2,2 % de la population française).

#### **Le taux d'effort pour se loger des ménages français**

- Le taux d'effort pour se loger (housing affordability rate) représente la part du revenu des ménages consacrée au loyer. La dépense en logement peut inclure ou non les charges (charge financière simple ou totale). Le taux d'effort est dit « net » si l'aide au logement perçue par le ménage est défalquée de la dépense de logement et « brut » dans le cas contraire. Selon les critères retenus par l'Insee, le revenu inclut les revenus d'activité professionnelle salariée ou non-salariée, les revenus de remplacements (indemnités maladie et chômage) les retraites et pré-retraites, les prestations sociales et familiales, et les revenus du patrimoine financier.
- On constate une augmentation du taux d'effort net des ménages entre 1988 et 2002, de +3,5 % pour l'ensemble des ménages sur la période. En 2002, le taux d'effort net hors charge pour l'ensemble des ménages s'élevait à 16,2 %<sup>16</sup>. Le taux d'effort est plus important pour la population jeune et diminue avec l'âge, allant de 22 % en moyenne pour les moins de 25 ans à 4,5 % pour les ménages de plus de 60 ans. De même, le taux d'effort net est plus important pour les accédants à la propriété (17,6 %) que pour les locataires d'un logement loué vide (16,4 %).
- Face à la hausse rapide du coût de l'habitat, on note un rôle accru de la location et du parc social. Cette hausse est amplifiée par la disparition progressive du parc locatif privé à bon marché (en partie résultant du plan national de rénovation urbaine, et de la

---

14 Source : Insee, ENL 2002

15 Source : rapport annuel sur le mal-logement 2008, Fondation Abbé Pierre, d'après le traitement ENL Insee

16 Source : enquête logement entre 1988 et 2002, Insee

politique de mixité sociale...). Cela se traduit par un creusement de l'écart de loyer entre locatif privé et parc HLM. Ainsi, pour la ville de Paris, on observe une variation de +19,7 % entre 1996 et 2002<sup>17</sup>. En conséquence, on constate une aggravation du phénomène de ségrégation spatiale.

- La hausse du coût de l'habitat concerne la progression des prix des loyers, des charges et de l'énergie. En 2006, le total des loyers acquittés par les locataires représente environ 60 milliards d'euros, soit 6,4 % de plus qu'en 2005<sup>18</sup>. Cette évolution des loyers peut s'expliquer par un effet prix (augmentation du loyer à qualité constante du logement) mais aussi par un effet volume (accroissement du parc de logement et de la qualité des prestations du logement).
- Le secteur HLM est lui aussi touché par l'accélération de la hausse des prix des loyers mais à moindre ampleur que le secteur libre : depuis 2002, le prix des loyers de ce secteur augmente à un rythme régulier de 3 % par an en moyenne.
- En 2006, le montant des charges acquittées par les ménages se situe aux alentours de 25 milliards d'euros soit une augmentation de 6 % par rapport à 2005<sup>19</sup>. On entend par la notion de charges l'ensemble des dépenses liées à l'entretien et à l'assurance du logement (petits travaux, services d'entretien des parties communes, assurances habitation...)
- Les dépenses en énergie et les charges constituent en moyenne 35 % des dépenses en matière de logement pour un locataire du parc social contre 22 % pour un locataire du parc privé.

## 2. Politiques publiques du logement et exclusion liée au logement

*Contribution : Marc Uhry, Alpil*

Traditionnellement, les politiques du logement en France ne visent pas spécifiquement à lutter contre l'exclusion liée au logement, mais à un mélange d'aménagement urbain et de relance de l'activité économique par le secteur du bâtiment.

Mais depuis 1990, une loi a institué dans chaque département un Plan Départemental d'Aide au Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD), qui coordonne les politiques locales. Son premier rôle est de connaître les besoins inassouvis pour y apporter des réponses adaptées. Il s'adosse à des mécanismes facilitateurs (garantie locative par l'Etat, aides publiques aux impayés de loyers,...).

Depuis 2000, les communes doivent toutes disposer de 20 % de logements sociaux, pour lutter contre la concentration de la pauvreté, c'est-à-dire l'exclusion liée à l'environnement du logement.

Depuis 2007, pour compléter ce dispositif, un filet de sécurité a été établi pour renforcer les dispositifs d'hébergement (le Plan d'Action

17 Source : rapport annuel sur le mal-logement 2005, Fondation Abbé Pierre

18 Source : Comptes du logement provisoires 2006, DAEI/SESP et DGUHC

19 Id.



FEANTSA

Renforcé pour les Sans-Abri, PARSA)

Cette même année, le droit au logement est devenu opposable, ce qui introduit la capacité individuelle des ménages à exiger une solution adaptée. La collectivité se trouve désormais face à une obligation de résultat.

Les objectifs poursuivis par les politiques publiques du logement sont donc irréfutables aux yeux de l'exclusion liée au logement... mais considèrent l'exclusion comme un phénomène naturel, « météorologique ». Les causes structurelles de l'exclusion, notamment le dérapage des prix et la planification d'une construction adaptée à la structure des besoins ne sont pas abordées. Devant l'impuissance des dispositifs existants, les acteurs ont tendance à se désengager symboliquement et financièrement, à commencer par l'Etat, pourtant garant du droit au logement.

#### **- Niveaux territoriaux pertinents**

Selon les territoires, la France peut-être découpée en cinq à six niveaux territoriaux, qui ont tous une compétence ayant trait au logement. Cette division des compétences est une condition de l'équité et pose une évidente difficulté d'animation des politiques publiques.

L'Etat dispose toujours des leviers les plus importants. Il détermine notamment le mode de financement du logement social, la fiscalité immobilière, les aides financières individuelles au logement.

Les régions n'ont que des moyens périphériques, liés à l'aménagement du territoire et à la politique de la jeunesse.

Les départements ont en charge les politiques sociales de l'habitat (aides à l'accès, aides aux impayés, accompagnement social).

Les communautés de communes et les communes disposent de compétences d'urbanisme, de peuplement, de police sanitaire. Elles peuvent éventuellement être délégataires des aides à la construction et à la réhabilitation.

Il est donc difficile d'imaginer une échelle de pertinence valable partout. Dans certaines régions à faible densité, l'échelle départementale est la plus pertinente ; dans les grandes agglomérations l'échelle de la communauté de commune peut paraître intéressante, mais l'Etat et le Département n'y sont pas représentés. La politique du logement n'est ici que l'illustration d'une difficulté plus globale à harmoniser les échelles d'intervention des politiques publiques.

#### **- Rôle des décideurs dans la lutte et la prévention de l'exclusion**

Leur rôle est primordial, dans la mesure où le logement est un secteur particulièrement administré. Mais le seul sujet tabou est la cause structurelle de l'exclusion : les dysfonctionnements de marchés et le rejet des pauvres par la majorité silencieuse. Les décideurs ont donc une grande responsabilité... dans leur manière de ne pas l'exercer.





FEANTSA

### - Dépenses publiques consacrées à l'exclusion

Formellement, le budget de « l'aide aux plus démunis » représente 1 % des dépenses publiques. Ce pourcentage doit toutefois être rapporté à l'ampleur des aides publiques au logement, qui s'élèvent 33 milliards d'euros. En raisonnant en termes de prélèvement, cela correspond à 5 euros par personne vivant en France.

Par ailleurs, cela ne tient pas compte des aides au logement « ordinaires » dont bénéficient les personnes en situation d'exclusion liée au logement : aides financières individuelles, aides à la construction de logements sociaux, aides à la réhabilitation du parc privé. Sur ces volets, les données par catégories sociales de bénéficiaires ne sont pas disponibles, mais ils s'orientent de moins en moins vers les ménages vulnérables. Il y a vingt ans, un couple avec deux enfants pouvait prétendre aux aides au logement avec des revenus jusqu'à quatre fois le salaire minimum ; désormais c'est seulement jusqu'à deux fois le salaire minimum. Même chose pour les célibataires.

Sur la production, les logements très sociaux, à loyers très faibles et ciblant les trois premiers déciles de la population sont en diminution, tandis que les logements intermédiaires, ciblant 85 % de la population sont en augmentation constante depuis dix ans.

C'est donc moins le montant des aides spécifiques aux démunis qui pose un problème que l'orientation des politiques générales de l'habitat.

### 3. L'accès au logement comme cause de l'exclusion liée au logement

*Contribution : François Cariou, Fapil*

#### **Le logement : facteur d'exclusion / vecteur d'inclusion.**

Pour les associations du secteur de l'insertion par le logement et l'amélioration de l'habitat de même que pour leurs partenaires de la plateforme pour le droit au logement opposable ou du collectif des associations unies contre le mal-logement, il est clair que le fait de disposer d'un logement adéquat, décent et compatible avec les ressources conditionne l'exercice des droits fondamentaux (santé, éducation, vie familiale, accès à l'emploi...) et des droits civils et politiques. Le logement représente un élément central tant des dynamiques d'exclusion sociale que des politiques / processus d'inclusion.

Si l'exclusion est une dynamique complexe renvoyant à des dimensions multiples - éducation, emploi, santé physique et mentale, etc. -, il est certain que le logement y occupe une place prépondérante. La perte de logement ou le logement inadéquat peuvent être à la fois cause et conséquence de précarités multiples tenant tant aux individus qu'au fonctionnement d'une société de plus en plus excluante.

La problématique du logement indigne décrite par le bureau Fors Recherche sociale pour la Fondation Abbé Pierre en 2005<sup>20</sup> est à ce titre particulièrement éclairante.

A travers cette étude, la Fondation Abbé Pierre a souhaité se pencher sur la situation de ménages logés dans des conditions de vie indignes desquelles ils ne parviennent que difficilement à sortir. Pour ses

<sup>20</sup> L'habitat indigne : note préparatoire au colloque de l'Espace Solidarité Habitat de décembre 2005, Fors Recherche Sociale, Paris, 2005.



*auteurs, « ces situations durables, qui présentent des risques plus ou moins forts pour la santé mais aussi la sécurité de leurs occupants sont le résultat d'un phénomène d'exclusion. Une partie fragile et précarisée de la population, parmi laquelle on retrouve notamment des immigrés primo-arrivants est en effet privée d'un droit essentiel, celui d'un logement décent, et se retrouve de ce fait captive de conditions de vie indignes, dont on oublie trop souvent les effets psychologiques fragilisants. »*

Les logiques qui font perdurer – voire se développer – le logement indigne – et par extension le mal-logement et le sans-abrisme – renvoient notamment à la crise du logement – pression de la demande de logements face à une offre très mince, saturation du parc social. Mais s'il est vrai que l'exclusion et toutes les discriminations se nourrissent de la pénurie de logements, les acteurs de l'insertion par le logement « ne peuvent se satisfaire de cette explication partielle et résignée qui invite à attendre un temps hypothétique où le marché du logement apportera « naturellement » les réponses, alors même qu'on sait que l'habitat indigne a toujours existé, et ce sous des formes diverses. »

*« La question de l'éradication de l'habitat indigne, reste par bien des aspects une question complexe. Cette complexité [...] vient du caractère multidimensionnel de ce que recouvre la réalité désignée par le vocable d'« habitat indigne ». Cette multiplicité des dimensions a d'ailleurs pour pendant une diversité de dispositifs publics d'intervention qui dépassent le champ proprement dit du logement. »* On peut en dire tout autant du sans-abrisme dans toutes ses acceptions.

*« Défini par le Pôle national de lutte contre l'habitat indigne comme un ensemble de conditions de logement « qui sont un déni au droit au logement et portent atteinte à la dignité humaine », l'habitat indigne se compose de situations diverses qui mêlent à la fois un type particulier de biens, une catégorie de ménages et des caractéristiques précises de dégradations qui affectent le logement. »*

*« Les occupants de logements indignes sont des ménages que leurs difficultés spécifiques ont conduit dans un parc d'habitat de seconde zone, le plus souvent de manière durable puisque l'accès aux autres segments du parc de logements leur est difficile. »* Face à la dureté du marché du logement, ces ménages cumulent en effet précarité ou pauvreté des ressources et fragilités spécifiques. A l'absence d'emploi, au début ou à la fin de parcours professionnel peuvent de fait s'ajouter une invalidité, une nationalité étrangère impliquant un mode de vie supposé hors normes, la monoparentalité et les risques que les bailleurs y associent (faibles ressources, comportement...), etc. Ces situations concernent des *« personnes étrangères ou d'origine étrangère, très anciennement ou nouvellement installées, qui témoignent des difficultés et échecs de l'intégration ou bien encore des français, jeunes ou familles, en difficulté d'insertion et / ou en difficultés sociales et familiales plus ou moins lourdes. »*

Absence de qualification, difficulté de recherche d'emploi, cumul de contrats précaires empêchent en effet les jeunes (et moins jeunes) issus de milieux défavorisés de présenter la solvabilité suffisante pour accéder à un premier logement autonome (pour quitter les parents ou un foyer d'hébergement...). Les situations de mal-logement ou d'absence de logement concernent également des ménages ancrés dans une précarité sociale et économique plus grande encore. Ces derniers sont « très

éloignés de l'emploi, ne subsistent qu'avec les minima sociaux [et connaissent souvent] des problèmes de santé (alcoolisme, handicaps...). Ces ménages ont également des histoires familiales souvent douloureuses (ruptures brutales, violences familiales, enfants placés...) et un parcours résidentiel chaotique (expulsions, habitat précaire, hébergement chez un tiers...).

« Comme le laisse entendre la situation de ces ménages, l'accès à un logement insalubre est « motivé » par une urgente nécessité : à l'arrivée en France (pour les étrangers) ou dans une nouvelle région (déménagement pour trouver un travail par exemple), à la suite d'une décohabitation forcée, en sortie de foyer d'hébergement... C'est donc bien en l'absence d'autre choix, parce que l'accès aux autres segments du parc de logements leur est impossible, que des ménages acceptent de telles conditions d'habitat. Quels que soient les contextes en matière de marché du logement, qui certes varient d'une région à l'autre ou d'une ville à l'autre, on constate la quasi impossibilité, pour cette frange de la population, d'accéder à un logement décent. » Réalité que viennent renforcer des discriminations de diverses natures.

Sans parler de l'insuffisance criante de dispositifs de relogement et d'hébergement, dont le fonctionnement obéit à des injonctions bien souvent contradictoires d'acteurs confrontés à l'incohérente multiplicité des publics dits prioritaires (certains jouant de cette dernière suivant le contexte)...

Où l'on voit, et c'est l'une des conclusions majeures de l'étude citée, que « les situations de mal-logement [ne sont] pas seulement un problème de logement mais aussi l'aboutissement de tout un processus d'exclusion qui affecte principalement des populations confrontées à de nombreuses difficultés qui s'ajoutent à celle d'être très mal-logées... »

« Lorsque l'on observe les profils des ménages que l'on retrouve dans l'habitat indigne, les parcours qui les y ont conduit, les raisons qui font que la plupart d'entre eux en sont durablement captifs, et, enfin, le fonctionnement d'une partie de ce véritable marché du logement, on peut affirmer l'existence d'un lien étroit trois phénomènes :

- l'existence de ménages dont l'itinéraire résidentiel est jonché d'obstacles à l'accès à un logement convenable et donc d'étapes qui conduisent à accepter et à faire perdurer une solution indigne de logement. Les motifs et motivations de ces itinéraires résidentiels contraints sont à trouver, comme on l'a montré dans les caractéristiques sociales de ces ménages - leur origine et nationalité, leur niveau de revenus...

- l'existence d'un parc de logements dégradés ou en voie de dégradation, dont le prix d'acquisition est peu élevé. Ce parc en partie aux mains de propriétaires souvent impécunieux et peu scrupuleux, souvent anciens occupants d'un logement indigne, qui cherchent à s'assurer des revenus en tirant profit de ce marché immobilier spécifique ;

- l'existence d'un marché local de l'habitat relativement tendu, où les logements indignes trouvent leur place parce qu'ils constituent une solution de dernier recours pour les ménages les plus exclus présents sur ce marché, et qui, de ce fait, a tendance à se spécialiser d'un point de vue social et / ou ethnique. La situation de contrainte fait que ces logements sont en partie loués selon des modalités illégales : absence de bail écrit, absence de quittances, revenus locatifs non



FEANTSA

déclarés ...

*La coexistence de ces trois phénomènes dans les territoires les plus concernés par l'habitat indigne amène à conclure que le logement indigne n'existe que si se conjugue sur un territoire à la fois une offre insuffisante et / ou fermée à certaines catégories de ménages, que s'il y existe des biens pouvant alimenter un « second » marché qui peut présenter une certaine rentabilité et que s'il y a des ménages suffisamment démunis et / ou en situation « hors normes » pour être contraints de recourir à ce second marché. »*

Car c'est fait indéniable : un marché de l'habitat tendu génère, quelles que soient les fragilités individuelles, une augmentation mécanique de l'exclusion. Le manque de logements décents accessibles induit directement un report vers des segments d'habitat plus dégradés (dont le coût d'usage est sans rapport avec la qualité des prestations) et la constitution de nasses dans lesquelles s'enferment des populations captives. Cette rareté induit plus largement un enchérissement des loyers dans l'ensemble du parc qui a pour effet direct l'augmentation du nombre d'impayés et d'expulsions locatives. La cherté croissante du logement et le durcissement des conditions d'accès (garanties multiples et niveaux de revenus exigés par les bailleurs) conduit actuellement de plus en plus de personnes n'ayant d'autre problème que des revenus insuffisants et / ou incertains à se tourner vers des solutions alternatives telles que l'hébergement (en institution ou chez des tiers), l'hôtel, l'habitat en caravane ou en cabane, dernières étapes avant la rue, que certains finissent même par connaître à l'occasion d'une nouvelle baisse de revenus ou d'un accident. C'est notamment le cas des travailleurs pauvres, catégorie de mal-logés qu'on a cru un temps disparue et qui se reconstitue à la faveur des mutations économiques en cours. S'ajoute à cela qu'un marché immobilier en surchauffe comme on l'a connu au cours de la décennie qui s'achève rend inaccessible le foncier aux bailleurs sociaux qui ne peuvent dès lors plus produire de logements dont les loyers de sortie sont compatibles avec la réalité des ressources de la population. Sans compter la multiplication des incidents de paiement chez les accédants qui se sont endettés outre mesure pour se porter à hauteur des exigences du marché et se retrouvent dès lors exposés à la moindre baisse de revenus ou hausse des taux d'intérêts (les prêts à taux variables étant essentiellement consentis à des ménages modestes auxquels des crédits à taux fixe sont refusés).

Cela conduit les associations d'insertion - qui conçoivent la lutte contre les exclusions comme une pratique intégrant les différentes dimensions auxquelles renvoient les problématiques complexes décrites plus haut - à poser comme condition *sine qua non* de la prévention / résolution des phénomènes d'exclusion la mise en œuvre d'une politique ambitieuse du logement dont l'objectif serait - dans un premier temps - de produire les logements accessibles manquant aux trois millions de mal-logés, puis - dans un second temps de répondre aux évolutions démographiques et socio-économiques (vieillesse, divorcialité, décohabitation, mobilité, évolutions du marché de l'emploi...) tout en intégrant les contraintes du développement durable (intégration de l'habitat, de l'emploi et des transports dans la planification urbaine, économie foncière, maîtrise énergétique...). Une telle politique doit en outre être soutenue par des politiques efficaces de l'hébergement et de l'urgence qui demeureront quoi que l'on fasse nécessaires pour répondre aux besoins de personnes en situation de



fragilité. Cette exigence double est le sens des appels répétés du secteur associatif en direction des pouvoirs publics depuis de nombreuses années : le logement avant tout !

### **L'accès au logement comme cause de l'exclusion liée au logement (bis)**

*Contribution : François Brégou, Fnars*

#### **3.1 Le logement joue-t-il un rôle important dans les causes ou solutions de l'exclusion liée au logement ? Veuillez expliquer.**

Les explications du phénomène d'exclusion liée au logement oscillent entre deux tendances.

Certaines approches mettent en avant des **variables individuelles** comme l'alcoolisme, la maladie mentale, la toxicomanie, la rupture familiale. Ce modèle individualiste de justification a deux tendances : un modèle de culpabilité individuelle qui fait porter la responsabilité sur la personne à la rue, et un modèle pathologique ou infantile qui lui nie au contraire toute responsabilité. Ainsi, Patrick Declerck choisit une approche clinique de la pathologie du clochard, s'intéresse aux déterminants médico-psychologiques et affirme que les pathologies individuelles de cette frange la plus désocialisée des sans-domicile étaient présentes bien avant l'arrivée dans la rue<sup>21</sup>.

D'autres approches expliquent la trajectoire qui conduit à la rue par des **variables structurelles** telles que les conditions collectives d'emploi ou de logement, l'évolution des structures familiales,...

Les histoires justificatives avancées conjuguent généralement ces deux approches : certaines personnes sont plus vulnérables dans un contexte structurel difficile. Le terme utilisé est alors celui de « *souffrance sociale et psychique* »<sup>22</sup>. Mais selon les moments l'un des deux systèmes de justification domine.

#### *Une hiérarchisation des causes de la perte du logement antérieur*

La comparaison des caractéristiques socio-démographiques et des trajectoires résidentielles, familiales et professionnelles de la population sans domicile et de la population en logement ordinaire ou de la population en logement précaire permet d'identifier des facteurs à risque : la rupture des liens sociaux, les difficultés d'accès au logement, la perte d'emploi ou encore le passé familial difficile, les événements vécus pendant l'enfance comme le placement, ... Les divergences portent sur la hiérarchisation des facteurs explicatifs.

**Séparation, décohabitation, émigration, expulsion précèdent l'entrée dans la situation de sans-domicile.** « *Quand on les interroge sur les circonstances qui les ont amenés à quitter leur logement, les sans-domicile aidés invoquent le plus fréquemment : le départ du domicile conjugal (26 %), la fin de la vie commune avec les parents (21 %),*

<sup>21</sup> Declerck P., *Les naufragés. Avec les clochards de Paris*, Plon, 2001.

<sup>22</sup> Pichon P., « Sortir de la rue : de l'expérience commune de la survie à la mobilisation de soi », in Ballet D. (dir.), *Les SDF. Visibles, proches, citoyens*, PUF, 2005, p. 90.

*l'arrivée sur le territoire national (19 %), la privation de logement pour raisons économiques (expulsion, impossibilité de payer le loyer) (16 %), ou matérielles (destruction, insalubrité, fin de bail) (3 %), les sorties d'institutions (foyer de travailleurs, hôpital, prison) (12 %) et enfin les déménagements motivés par des raisons économiques (recherche d'emploi, mobilité professionnelle) ou personnelles (mise en couple, agrandissement de la famille) (3 %). A chacune de ces circonstances est associé un profil particulier d'individus. Les expulsions, les sorties d'institutions ou l'immigration concernent un public masculin, la décohabitation plutôt des hommes assez jeunes, le départ du domicile conjugal plutôt des personnes d'âges intermédiaires, hommes ou femmes »<sup>23</sup>.*

Toutefois, ces **déclarations invitent à la prudence lorsque l'on cherche à en déduire le poids des diverses causes du « basculement » vers la situation de sans-domicile.** En effet, deux phénomènes contribuent à biaiser cette classification. Premièrement, selon les circonstances, la durée de la situation de sans-domicile varie : *« Les personnes sorties d'institution ou parties du domicile parental sont privées de logement depuis plus longtemps que les personnes ayant quitté le domicile conjugal ou leur pays d'origine, les premières sont donc sur-représentées par rapport aux secondes »<sup>24</sup>.* Deuxièmement, *« les événements qualifiés de « ruptures » ne sont analysés que dans la mesure où ils touchent les sans-domicile alors que ces événements peuvent affecter le reste de la population »<sup>25</sup>.* D'autre part, d'après Pascale Pichon, les événements déstabilisant d'une vie doivent aussi être mis en relation avec les événements quotidiens de la survie. La trajectoire conduisant à l'exclusion du logement est une accumulation *« a-linéaire d'expériences, d'engagements et de désengagements au sein des réseaux de survie, comme autant de « prises identitaires » indispensables pour surmonter ce mode de vie et tenter de s'en dégager »<sup>26</sup>.* C'est pourquoi, il faut interpréter les justifications apportées par les sans-domicile de la cause de la perte de leur logement antérieur, comme la construction a posteriori d'une trajectoire de désocialisation.

Plus généralement, *« pour savoir quels événements (ou quelles ruptures) expliquent le mieux le fait d'être sans domicile, il est nécessaire de prendre en compte non seulement la fréquence d'apparition de ces événements dans la population générale et chez les sans-domicile, mais aussi les liens que ces événements entretiennent les uns avec les autres. Ainsi, la perte de l'emploi est un facteur de divorce, l'arrivée sur le territoire peut inaugurer une période de chômage ou l'inverse. Par ailleurs, les individus qui ont perdu dans leur enfance l'un de leurs parents sont aussi plus nombreux à avoir connu la pauvreté ou à avoir été placés dans un foyer de la DDASS »<sup>27</sup>.*

*« Dans l'univers académique, plusieurs traditions de recherche s'opposent s'agissant de la question des sans-domicile : certaines accordent une grande importance aux liens sociaux dans l'explication du phénomène, d'autres à la pauvreté, aux difficultés d'accès au logement ou aux logiques institutionnelles »<sup>28</sup>.*

<sup>23</sup> Brousse C., « Devenir sans-domicile, le rester : rupture des liens sociaux ou difficulté d'accès au logement ? », *Economie et Statistique*, 391-392, 2006, pp. 35-64, p. 39.

<sup>24</sup> Ibid., p. 42.

<sup>25</sup> Brousse C., *op. cit.*, p. 42.

<sup>26</sup> Pichon, 2000, *op. cit.*, p. 118.

<sup>27</sup> Brousse C., *op. cit.*, p. 42.

<sup>28</sup> Ibid., p. 35.



S'inscrivant dans la première de ces traditions, Serge Paugam et Mireille Cléménçon<sup>29</sup> proposent de parler de « ruptures » pour comprendre le « basculement » dans la situation de « détresse » que représente le fait de ne pas avoir de domicile : rupture du lien de filiation, rupture du lien d'intégration ou rupture du lien de citoyenneté. Ces ruptures constituent des expériences marquantes, mettent à l'épreuve l'équilibre psychologique des individus et leur cumul compromet leur intégration sociale. Selon eux, « *la rupture du couple est à la fois la difficulté la plus souvent classée en premier dans le rang d'apparition et la difficulté la plus souvent considérée comme celle qui a fait basculer* »<sup>30</sup>. Cette perspective ne s'intéresse pas seulement aux facteurs individuels dans la mesure où « *si la détresse renvoie toujours à une souffrance individuelle, autant physiologique que psychologique, [...] elle a des causes sociales* »<sup>31</sup>.

Une seconde tradition met l'accent sur les évolutions des variables macro-économiques. L'économiste américain O'Flaherty soutient par exemple la thèse selon laquelle le nombre de personnes sans domicile résulterait d'un déséquilibre entre la distribution des revenus et celle des logements et constituerait une variable d'ajustement de l'offre et la demande de logements<sup>32</sup>. Cécile Brousse poursuit cette analyse lorsqu'elle soutient que la situation de sans-domicile est largement liée à la faiblesse des ressources économiques. En effet, « *la faiblesse du revenu agit de deux manières. Soit elle est directement à l'origine de la perte du logement (expulsion, impossibilité de s'acquitter d'un loyer...), soit elle rend très difficile l'accès à un nouveau logement lorsque l'on a quitté le sien pour une raison ou pour une autre (séparation, décohabitation, émigration, sortie d'institution comme une prison ou un foyer)* »<sup>33</sup>. C'est pourquoi selon son étude, **l'émigration est l'événement le plus associé à la condition de sans-domicile ainsi que la fragilité de la position sur le marché du travail. Cependant**, elle remarque que ces deux causes sont rarement commentées par les chercheurs, alors que « *l'effet des ruptures familiales et leurs conséquences psychologiques sont largement développés* »<sup>34</sup>.

### La sortie de la situation de sans-domicile

Le pan de la recherche sur ce volet reste encore insuffisant et se heurte aux difficultés de construire des enquêtes longitudinales sur cette population précise, c'est-à-dire de suivre dans la durée des personnes qui sont, à un moment de leur vie, sans domicile fixe<sup>35</sup>. Les recherches sur les sans-domicile ont un retard certain pour évaluer, quantitativement et qualitativement, les sorties de la condition de sans-domicile. Trop peu d'études encore se sont intéressées, par exemple, au suivi des personnes sans domicile relogées – même si de telles enquêtes existent dans quelques pays européens<sup>36</sup> – ou encore à la

<sup>29</sup> Paugam S., Cléménçon M., « Détresse et ruptures sociales. Enquête auprès des populations s'adressant aux services d'accueil, d'hébergement et d'insertion », Ballet D. (dir.), *Les SDF : représentations, trajectoires et politiques publiques*, 2003, pp. 133-161.

<sup>30</sup> Ibid., p. 156.

<sup>31</sup> Ibid., p. 133.

<sup>32</sup> O'Flaherty B., *Making Room: The Economics of Homelessness*, Cambridge, Harvard University Press, 1996.

<sup>33</sup> Brousse C., *op. cit.*, p. 43.

<sup>34</sup> Ibid., p. 43.

<sup>35</sup> Voir l'encadré n°1, « Les études longitudinales et les problèmes méthodologiques posés par le suivi dans la durée de personnes sans domicile fixe » de la « Fiche 11 : L'observation des personnes sans domicile : Etat de la connaissance actuelle ».

<sup>36</sup> Busch-Geertsema V., « Follow-Up Studies on Re-Housed People in Selected European Countries »,

comparaison entre les effets des mesures spécifiques et les effets des mesures de droit commun sur l'insertion des personnes sans domicile.

Le programme de recherche lancé par le PUCA<sup>37</sup>, a contribué à impulser en France les recherches sur les facteurs, processus et stratégies de sortie de l'exclusion liée au logement. Néanmoins, comme le souligne Danièle Ballet<sup>38</sup>, deux axes de recherche restent vierges concernant les phénomènes de la sortie et de l'insertion. Premièrement, la question de l'accompagnement social à la sortie de la rue : la compréhension des parcours résidentiels des personnes, en amont et en aval de leurs recours aux dispositifs, et l'étude des innovations en matière d'hébergement (comme les maisons-relais), sont des axes de recherche en développement. Deuxièmement, la question de l'« *implication des intéressés à la lutte pour en sortir* » : les mobilisations collectives, l'implication des usagers au sein des associations et le point de vue des sans-abri sont peu connus.

#### Autres réflexions liées à la question du logement :

- « *out* » : le logement est un vecteur d'insertion, dans un sens large : logement de droit commun ou des formes de logement adaptés. La notion du « chez soi » chez la personne. Cf. interventions dans le cadre de la conférence de consensus.
- « *Etre soi* » : La vie à la rue entraîne toute une série de complications qui interrogent la fonction du logement, bien au-delà de sa fonction d'abri : rôle social, possibilité de se projeter, cf. « *Des moments pour être soi* », de Pierre Vidal-Naquet
- Quel est le sens de « *housing* » ? Logement / habitat = notion de services de proximité (mode de garde), d'accessibilité (moyens de transport pour l'accès au lieu de travail, à la culture, à certains services publics, etc.).

### **3.2 Avez-vous des preuves que le logement inadéquat est une cause de l'exclusion liée au logement ? Veuillez expliquer.**

Notion de surpeuplement des logements : vie famille, éducation des enfants, possibilité pour les enfants de faire leurs devoirs, les adolescents / jeunes adultes qui n'acceptent pas de vivre dans des logements surpeuplés ou dont les parents les « mettent à la porte ».

Les rapports annuels de la Fondation Abbé Pierre donnent des informations précieuses concernant le surpeuplement, le logement précaire, le logement indigne, etc.

### **3.3 Avez-vous des preuves qui indiquent que l'exclusion liée au logement est en hausse lorsque le marché du logement est en régression (ou l'inverse) ? Veuillez expliquer.**

Renvoie à la question : « *S'il y avait davantage de logements, y aurait-il moins de sans-abri ?* » => interroger le Professeur Michel Mouillard

---

2003.

<sup>37</sup> Plan Urbanisme Construction Architecture.

<sup>38</sup> Ballet D., *Document de réflexion sur l'orientation des recherches envers les personnes sans domicile*, février 2004 (annexe 5 du rapport Chambaud L., *La coordination de l'observation statistique des personnes sans-abri*, IGAS, septembre 2007).

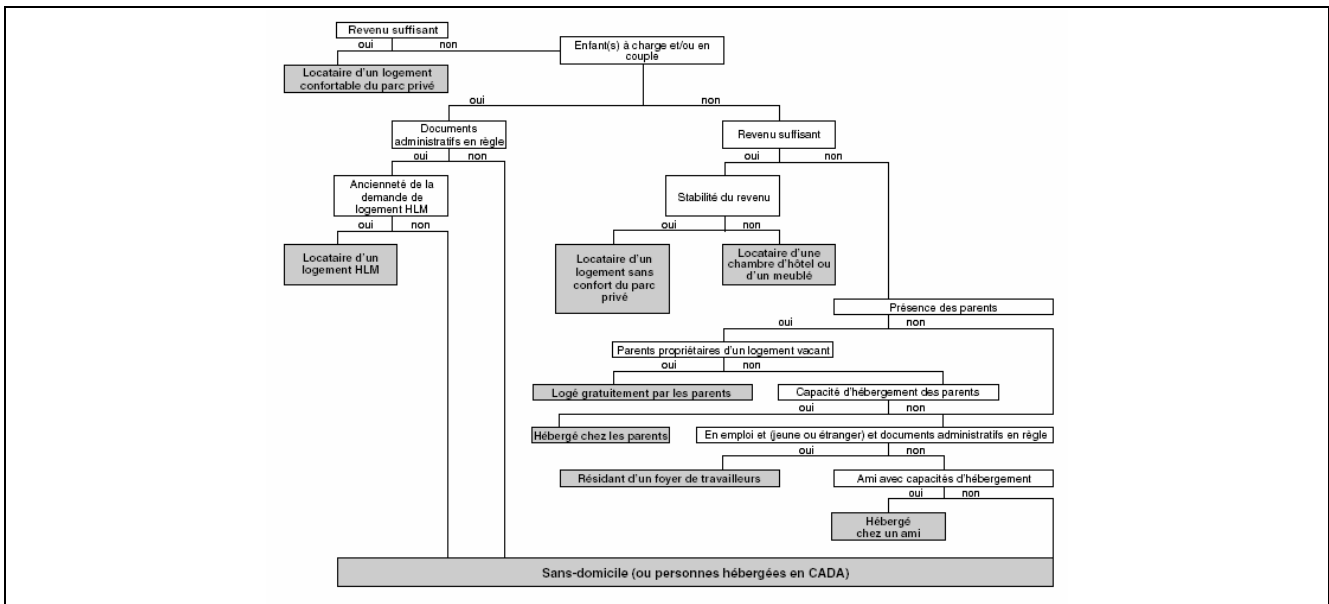


ou Christophe Robert (FAP).

### 3.4 Quels sont les principaux problèmes de logement qui mènent à l'exclusion liée au logement (si différents des problèmes précités) ?

- Pour Cécile Brousse, « **les caractéristiques des sans-domicile dépendent assez nettement de la nature des difficultés rencontrées sur le marché du logement** : le fait de vivre seul limite l'accès à un logement du parc social, la faiblesse des revenus et le manque de documents administratifs (titre de séjour, bulletin de salaire) rendent difficile l'accès à toutes les formes d'habitation réglementées (foyers de travailleurs, logement locatif privé ou social). Enfin, les personnes privées de soutien familial n'ont pas d'autre issue que d'être sans-domicile quand toutes les alternatives institutionnelles font défaut et que le coût d'accès à un logement du secteur libre est trop onéreux. **Dès lors, le profil des sans-domicile est moins le produit de leur histoire familiale, que des contraintes qui régulent l'accès aux diverses formes de logement** (critères d'admission en logement social et en foyer, coût des logements du parc locatif privé). »<sup>39</sup> (schéma n°1).

**Schéma n°1 : Critère de sélection pour entrer dans les différentes formes de logement**



Source : Brousse C., « Devenir sans-domicile, le rester : rupture des liens sociaux ou difficulté d'accès au logement ? », Economie et Statistique, 391-392, 2006, pp. 35-64.

- Problème de solvabilisation, par exemple pour les jeunes dans un contexte de précarisation croissant du marché du travail et donc des revenus, de l'instabilité de la famille (ex : phénomène des travailleurs pauvres qui ne peuvent accéder au logement ou qui conduit au sans-abrisme).

<sup>39</sup> Ibid., p. 53.

- Problème d'inadéquation de l'offre de logement aux caractéristiques de la demande (logements spacieux pour des familles, logements accessibles aux personnes handicapées..).
- Loi SRU qui n'est pas appliquée par un certain nombre de communes concernées dont les électeurs ne veulent pas de logements sociaux près de chez eux.
- Progression des logiques assurantielles pour faire face aux impayés des loyers constitue un frein à l'accès au logement.

### **3.5 Voyez-vous une augmentation / baisse dans l'importance du logement comme déclencheur de l'exclusion liée au logement ? Si oui, cela change-t-il le profil des personnes sans domicile ?**

- La question des travailleurs pauvres, pour qui l'impossibilité d'accès au logement est la raison majeure pour laquelle ils se retrouvent dans la situation de sans-abrisme. Ce phénomène n'est pas nouveau, mais semble progresser au regard notamment des sans-abris.

*« Comme l'a montré le rapport de Xavier Emmanuelli et Bertrand Landrieu (l'Hébergement d'Urgence des travailleurs en situation de précarité en Île-de-France et à Paris, avril 2006), 16 % de la population hébergée dans les centres d'urgence est constituée de travailleurs en situation de précarité. Ces travailleurs sont pour 46 % dans les centres parisiens le reste étant hébergé dans les autres départements d'Île-de-France*

*Ces personnes ne disposent pas de ressources suffisantes pour accéder à un logement de droit commun mais ne doivent pas durablement relever des dispositifs d'urgence. Elles sont, en effet, en mesure de participer financièrement à leur hébergement dans une structure de type foyer, hôtel ou maison relais qui pourrait bénéficier de l'ALT mais dont l'offre est aujourd'hui insuffisante. »<sup>40</sup>*

- Le surendettement des ménages dans un contexte d'accès au crédit facile.
- Les personnes retraitées qui ont une diminution très forte des ressources au moment de passer à la retraite et qui ont des difficultés à payer leur loyer.
- Les étrangers (pas forcément demandeurs d'asile) et notamment les ressortissants européens qui viennent s'installer en France, mais sont confrontés aux problèmes du logement.

## **4. Le rôle de l'hébergement**

*Contribution : François Brégou, Fnars*

---

<sup>40</sup> De Fleurieu A., Chambaud L., rapport de la mission effectuée à la demande de Mme Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, p. 7.



## Présentation des principaux modes d'hébergement et de logement adapté

### ■ Hébergement

#### > Hébergement d'urgence : 15 000 places

Il s'agit d'un hébergement de courte durée, généralement fermé en journée, avec des chambres individuelles ou jusqu'à quelques lits, parfois des dortoirs. Il offre peu de services d'accompagnement social, c'est pourquoi il a vocation à servir de sas de transition vers des modes d'hébergement plus complets ou vers le logement. Depuis la proclamation du principe de continuité (loi sur le Droit au logement opposable, mars 2007), les personnes ainsi hébergées sont censées pouvoir rester jusqu'à ce qu'une solution plus appropriée leur soit proposée.

#### > Hébergement de stabilisation : 7 000 places

Ce mode d'hébergement s'adresse aux personnes en grande difficulté, qui ont besoin de se poser avant de pouvoir définir un projet d'insertion.

Hébergement d'insertion : 30 000 places

Il s'agit d'un hébergement qui peut s'étendre sur plusieurs mois, et qui permet aux personnes accueillies de bénéficier d'un soutien dans leurs recherches de logement, d'emploi, etc.

> **Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) : 20 000 places<sup>41</sup> fin 2006** ont pour mission d'assurer l'accueil, l'hébergement ainsi que l'accompagnement administratif et social des résidents pendant la période d'instruction de leur demande d'asile

#### > **Centres provisoires d'hébergement (CPH) : 1 083<sup>42</sup> places**

sont destinés aux réfugiés statutaires pour faciliter leur insertion sociale et professionnelle en France.

#### > **Les structures bénéficiant de l'aide au logement temporaire (ALT) : 23 500 logements en 2006.**

L'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées, a été créée afin de loger, pour des durées de séjour limitées (6 mois au maximum) des « *personnes éprouvant en raison de leurs faibles ressources ou de leurs conditions d'existence, des difficultés particulières pour accéder à un logement ou s'y maintenir* ».

L'aide est accordée aux associations conventionnées et, depuis la loi de juillet 1998 de lutte contre les exclusions, aux centres communaux d'action sociale pour des logements destinés à des personnes qui, logées à titre temporaire, n'ont pas accès aux aides au logement et ne bénéficient pas de l'aide sociale pour être accueillies dans des CHRS.

Contrairement à ce que suggère son intitulé, l'ALT est une aide à l'hébergement, et non au logement : l'organisme est titulaire d'un titre (locataire ou propriétaire), mais le bénéficiaire ne l'est pas.

<sup>41</sup> Projet de loi de finances pour 2008, *Programme 303, projet annuel de performances*.

<sup>42</sup> Ibid.



## ■ Logement

### > Résidence sociale :

C'est une forme de logement temporaire destinée à des personnes en difficulté, à des personnes aux revenus modestes ou en situation de mobilité professionnelle (salariés en CDD, apprentis, jeunes en formation professionnelle...)

### > Maison relais : 4 500 places

C'est une forme de logement qui associe des appartements tout à fait autonomes et des espaces communs pour rendre possible une vie collective conviviale. Les maisons relais sont gérées par un hôte, en charge de l'animation et de l'organisation du quotidien. Elles accueillent, sans limitation de durée, des personnes qui ont connu la rue ou l'errance, qui disposent d'une certaine autonomie mais qui ne sont pas prêtes à intégrer un logement « ordinaire ».

### 4.1 Veuillez expliquer le rôle des centres d'hébergement dans le processus transitionnel vers le logement permanent / indépendant pour les personnes sans domicile ?

L'hébergement d'insertion vise à une prise en charge à la fois éducative et pédagogique pour permettre aux personnes de recouvrer l'autonomie nécessaire pour être en capacité d'habiter un logement, « un chez-soi ».

Cependant, on trouve en centres d'hébergement des personnes qui n'ont pas besoin d'un accompagnement spécifique, et qui y sont par défaut de logement. Dans le cadre de l'audit de modernisation sur les crédits d'hébergement d'urgence, le rapport des inspections générales<sup>43</sup> évalue, en avril 2006, à près de 30 % la proportion des places en CHRS occupées par des personnes qui remplissent les conditions d'accès au logement ordinaire. « *Les CHRS sont à plus de 30 % occupés par des personnes qui ont achevé leur parcours de réinsertion, ne nécessitent plus d'accompagnement social lourd mais ne peuvent sortir de la structure qui les accueille faute de pouvoir accéder à un logement autonome de droit commun. Or, en Île-de-France comme à Paris, le déficit d'offre de logement et de logement social reste chronique.* »<sup>44</sup>

Autre enquête qui rejoint ces estimations : celle menée en 2007 par la Fnars Midi-Pyrénées, qui évalue que plus des 2 / 3 des personnes accueillies par les structures d'accueil et d'hébergement de sa région sont en capacité d'accéder au logement.

Ces chiffres cependant reposent sur des estimations subjectives de la part des travailleurs sociaux : ils sont aujourd'hui réinterrogés, dans le cadre de la mise en œuvre du droit au logement opposable, car il semble qu'un très faible nombre de demandes de logement soit déposé par des personnes actuellement hébergées en structures. Les personnes, mises face à la réalité de contraintes lourdes à assumer, reculeraient-elles ?

### *Les sorties d'établissements*

L'enquête Etablissements Sociaux (ES) de la DREES apporte des éléments de connaissance du devenir des adultes et des familles sans domicile

<sup>43</sup> D'Autume C., Fourcade M., Sanson G., *Rapport sur la procédure de prévision et de gestion des crédits d'hébergement d'urgence*, mission d'audit de modernisation, IGAS-IGA, 2006.

<sup>44</sup> De Fleurieu A., Chambaud L., *Rapport sur l'hébergement d'urgence en Ile de France*, août 2006

hébergés dans des établissements sociaux (encadré n°2).

**Encadré n°2 : Enquête ES 2004**

L'enquête ES 2004 s'adresse aux établissements et services accueillant des adultes et des enfants en difficulté. La liste des établissements enquêtés est issue principalement du fichier national des établissements sanitaires et sociaux (répertoire Finess) ; elle a cependant été complétée sur la base d'éléments fournis par les Directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) pour les maisons relais et les organismes conventionnés au titre de l'ALT.

Plusieurs volets composent le questionnaire : identification des structures, activité, personnel, personnes présentes au 15 décembre 2004 et personnes ayant quitté les structures au cours de l'année 2004.

A partir de l'analyse des données de l'enquête ES 2004, Solveig Vanovermer décrit les destinations des personnes sortant des établissements sociaux (tableau n°3)<sup>45</sup> :

- Près d'un quart des adultes qui quittent ce type d'établissement disposent ensuite d'un logement ordinaire, un logement HLM pour la majorité d'entre eux. « *Les distinctions entre les catégories d'établissements sont particulièrement marquées. Ainsi, la proportion d'adultes qui quittent l'établissement pour un logement ordinaire s'élève à 29 % en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), 37 % en maison relais, 43 % en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et 83 % en centre provisoire d'hébergement (CPH)* »<sup>46</sup> ;
- Un autre quart change pour un autre établissement social, dont 1% vont dans un CPH, 11 % dans une maison relais, 19 % dans un CHRS et 22 % dans un CADA ;
- 2 % bénéficient ensuite d'un logement conventionné au titre de l'aide au logement temporaire (ALT) ;
- 7 % se dirigent vers d'autres types d'établissements (établissement médical, foyer de jeunes travailleurs ou de travailleurs migrants...) ;
- 10 % sont logés à titre gratuit ou hébergés par des proches ;
- 3 % continuent à ne bénéficier que d'un hébergement de fortune ou d'un hébergement mobile ou deviennent sans abri ;
- La destination après la sortie de l'établissement reste inconnue pour 29 % des hébergés.

Finalement, Solveig Vanovermer constate que « *la durée de prise en charge dans un établissement joue sur le type de logement fréquenté à la sortie. La durée d'accueil médiane des personnes qui accèdent à un logement ordinaire est de 17 mois, alors qu'elle est de 6 mois pour les personnes qui s'orientent vers un autre établissement social et de 2 mois pour les personnes qui ne disposent ensuite que d'un hébergement de*

<sup>45</sup> Vanovermer S., « Les établissements accueillants des adultes et des familles en difficulté sociale : premiers résultats de l'enquête ES », *Etudes et résultats*, 507, Drees, juillet 2006.

<sup>46</sup> Ibid., p. 7.

fortune, d'un hébergement mobile ou sont sans abri. »<sup>47</sup>

**Tableau n°3 : Destination des personnes hébergées après leur sortie de l'établissement (en %)**

Destination après la sortie de l'établissement	CHRS	Autres centres d'accueil	CPH	CADA	Maisons relais	Ensemble
Locataire, accédant à la propriété ou propriétaire	29	14	83	43	37	24
Locataire d'un logement conventionné pour l'ALT	3	0	1	3	3	2
Logé gratuitement ou hébergé par un proche	15	3	5	7	8	10
Etablissement d'hébergement à caractère social	19	33	1	22	12	25
Autre établissement (de santé, pour des personnes âgées, pénitencier...)	9	4	5	3	13	7
Hébergement de fortune, mobile, sans abri, destination non précisée ou inconnue	25	46	5	22	27	32
<b>Ensemble</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Les personnes préalablement accueillies en section d'hébergement ne sont pas décrites.

Champ : France entière.

Source : DREES, Enquête ES 2004, échantillon national.

**Pensez-vous que les centres d'hébergements représentent une étape nécessaire vers des formes plus indépendantes d'hébergement pour les personnes sans domicile ? Veuillez expliquer.**

L'hébergement d'insertion ne constitue pas un passage obligé pour toutes les personnes sans abri. Les personnes peuvent très bien bénéficier d'un accompagnement social en étant dans un logement, soit classique, soit adapté (de type maison relais).

**Nombre de personnes pensent que de nombreuses personnes sans domicile (qui sont à la rue ou dans des centres d'hébergement) ne sont pas capables de vivre de façon indépendante. Veuillez expliquer en quoi les centres d'hébergement aident les personnes sans domicile à franchir ce pas.**

La « sortie » de la situation de sans-domicile est un processus temporel et discontinu, intégré au cours même de l'expérience de survie de la personne sans domicile. Elle met en jeu l'identité de la personne. C'est

<sup>47</sup> Ibid., p. 8.



FEANTSA

pourquoi certains chercheurs insistent sur le fait qu'elle est difficile et que l'insertion est toujours relative alors que pour d'autres, elle est même impossible.

Certaines personnes à la rue, et notamment celles qui ont un long passé à la rue, n'auront jamais la capacité d'être totalement autonome dans un logement. Dans ce cas, il faut pour elles, de véritables lieux de vie, où elles puissent se poser sans être soumises à des « injonctions au projet ».

Dans les hébergements d'insertion, on apprend aux personnes à gérer un budget, à payer un loyer et des charges avec régularité, à recourir aux services de voisinage, à respecter l'environnement et le voisinage, etc. Et au-delà, selon la situation des personnes, on les aide à recouvrer un ensemble de droits dans les domaines de la santé, du travail, de la responsabilité parentale, etc.

C'est un processus d'insertion global.

**Quels sont les principaux obstacles pour que les personnes passent d'un centre d'hébergement à un logement plus indépendant ?**

=> Parmi les principaux obstacles : l'absence et l'insuffisance des ressources, les problèmes psychiatriques, etc.

Obstacles identifiés dans l'enquête de la Fnars Midi-Pyrénées (citée plus haut), du plus au moins cité : « *Le coût des loyers, et plus précisément l'inadéquation des ressources des ménages avec le montant des loyers demandés, constitue pour les structures, le frein le plus important. Viennent en second lieu les exigences de garanties locatives, nettement accrues ces dernières années. Le manque de logements disponibles ou leur inadaptation à la taille des ménages constituent le troisième frein le plus fréquemment cité. Le quatrième élément avancé est la stigmatisation dont sont victimes les personnes sortant de structures d'hébergement de la part des bailleurs. Enfin, malgré l'accompagnement social mené, les structures constatent qu'un certain nombre de personnes n'ont pas la possibilité, pour des raisons diverses, d'occuper un logement de manière totalement autonome.* »

Réticences des propriétaires (bailleurs publics et privés), qui jugent cette population comme présentant des risques (non-paiement des loyers, comportements gênants pour le voisinage, dégradation des lieux...). Il y aurait des études qui prouveraient, au contraire, que les personnes sortant d'hébergement ne poseraient pas plus de difficultés que d'autres une fois installées dans un logement autonome ?

Si ces études existent, il serait utile de les faire connaître et de les diffuser très largement pour faire tomber les préjugés.

**4.2 Les centres d'hébergement peuvent-ils être une solution permanente de logement pour certaines personnes sans domicile ? Veuillez expliquer.**

En aucun cas l'hébergement d'insertion ne peut être une solution permanente. C'est un lieu de vie temporaire, qui ne peut être assimilé à un chez-soi avec toutes les incidences qu'il implique (possibilité de recevoir des proches, de faire des projets liés à un ancrage, de choisir





ses horaires, d'organiser son intérieur selon ses goûts...).

**4.3 Pensez-vous que la réinsertion par le logement (fournir immédiatement un logement permanent / indépendant, fournir un accompagnement dans ce logement et l'adapter aux besoins du propriétaire au lieu de garder les personnes sans domicile dans un logement temporaire, essayer de résoudre leurs problèmes dans des logements temporaires, à travers un accompagnement, un fournir un logement indépendant lorsque l'on juge la personne prête à franchir le pas) peut fonctionner dans votre pays ? Pourquoi / pourquoi pas ? Veuillez expliquer.**

Des formules d'accès direct au logement sans passer par des étapes intermédiaires de l'hébergement d'insertion, du logement temporaire, ... peuvent fonctionner à condition notamment de faire bénéficier les personnes qui en ont besoin d'un accompagnement. C'est ce qu'on appelle le « logement accompagné ». De façon générale, il faut pouvoir dissocier le lieu de vie de l'accompagnement social. La législation sur les CHRS notamment permet cela. De même il est possible de financer des mesures d'accompagnement social lié au logement par l'intermédiaire du FSL pour permettre à des personnes d'accéder au logement sans passer par l'étape de l'hébergement.

## **5. Accès à la propriété**

*Contribution : Marc Uhry, Alpil*

### **Les saisies de logements en propriété pour non paiement de l'hypothèque**

La France ne compte « que » 54 % de propriétaires. Depuis l'après-guerre, les changements sociologiques ont fait basculer la pauvreté, autrefois majoritairement rurale et propriétaire et désormais urbaine et locataire.

Les crédits hypothécaires sont interdits en France et pour l'instant, les crédits immobiliers classiques sont restés raisonnables (autour de 20 ans) si on les compare à d'autres pays similaires. Il n'y a quasiment pas d'expulsions liées à la saisie d'un logement pour impayé, depuis la crise des années 94-95.

Mais le mouvement est en train de reprendre. Depuis trois ans, la construction neuve a été importante (deux fois supérieure à la moyenne des années 90), portée essentiellement par des primo-accédants à la propriété, qui se sont endettés lourdement, en limite de leurs capacités, et avec des prêts à taux variables. Ces nouvelles constructions sont très majoritairement des logements pavillonnaires, en péri-urbain, qui télescopent d'autres produits, notamment le locatif dopé par les avantages fiscaux De Robien et Borloo. Dans les villes de taille moyenne, la chute des prix a commencé. Il n'y a pas forcément de saisie, ni d'expulsion, mais la revente de logements à perte en cas d'accident de la vie (perte d'emploi, divorce...), qui laisse les ménages lourdement endettés pour un logement qu'ils n'ont plus.

L'augmentation des prix a évidemment une incidence sur l'exclusion liée au logement. Pas directement en ce qui concerne les propriétaires eux-mêmes, mais par les effets induits.



FEANTSA

L'augmentation des prix spécialise socialement la propriété : alors que les écarts de revenus sont stables depuis quinze ans, l'écart des revenus liés au patrimoine explose : il augmente quatre fois plus vite pour les 20 % les plus riches que pour les 20 % les plus pauvres. L'augmentation des coûts est un accélérateur des inégalités qui a un effet sur la qualité de vie des ménages vulnérables.

Par ailleurs, l'augmentation des coûts de l'accession à la propriété se répercute sur les loyers (les investisseurs cherchant à conserver le rendement locatif). Cela élimine les pauvres de l'accès au logement locatif (d'autant que le marché s'homogénéise avec les politiques d'amélioration de l'habitat). Cela spécialise les quartiers par tranches de niveaux de loyers et coûte au final très cher à l'Etat, dont les politiques d'aide individuelle au logement doivent suivre le niveau du marché.

L'accession à la propriété ne peut pas être une solution massive pour les personnes mal logées en France, où la structure des politiques publiques est orientée vers le secteur locatif, au risque de voir se multiplier les copropriétés dégradées. Dans une ville moyenne, Bourg-en-Bresse, assez illustrative, les trois immeubles dégradés en copropriété, inscrits en « plan de sauvegarde » étaient trois immeubles de logement social vendus à leurs habitants. Sur un plan plus statistique, 600 000 personnes vivent déjà dans des copropriétés dégradées. Ce phénomène existe pour tout type de communes. Etendre vers le bas des revenus les accédants à la propriété multiplierait ce type de situations.

Tant que le logement reste un bien spéculatif et la propriété un moyen de distinction sociale, comme c'est le cas en France, il est difficile d'envisager un développement de l'accession sociale à la propriété (malgré une communication gouvernementale qui pousse dans ce sens ; prêts à taux bonifiés, allocation pour les accédants sociaux à la propriété).

La question des intentions gouvernementales n'est pas simple. Sans doute, la propriété est-elle une aspiration forte des ménages, mais à condition de la définir plus précisément. Si c'est une aspiration à la sécurité, la politique gouvernementale d'aide à la propriété s'ancre dans une logique d'individualisation de la gestion des risques sociaux, qui va de pair avec la fragilisation des piliers de la sécurité sociale et de l'assurance chômage.

Se pose la question de la vente de logements sociaux. C'est une question qui a profondément divisé les acteurs du logement social en France et suscité une très vive tension entre la Ministre du logement et la fédération du logement social. L'hypothèse ministérielle consiste à voir dans la vente de logements sociaux le moyen d'améliorer la réserve de pouvoir d'achat des ménages modestes, tout en fournissant des liquidités au logement social pour relancer la construction (permettant du coup à l'Etat de consacrer moins de ressources à cette politique de construction...).

L'argument opposé par les bailleurs sociaux est que la vente massive de logement social ne peut s'exercer que sur un parc attractif, aboutissant à une paupérisation du logement social, à savoir un « modèle résiduel » pour lequel il n'est pas conçu et qui demanderait des réformes structurelles.

L'idée médiane est que la vente du logement social n'est réalisable, sans fournir au marché des objets spéculatifs produits par la solidarité



nationale, qu'à condition d'avoir établi des modes régulation du marché. Si le logement social retourne sur le marché, les prix qu'il affiche ne doivent pas trop varier.

Une solution, sur ce segment comme sur les aides publiques au parc privé, pourrait être le développement de l'habitat coopératif, par lequel les risques sont mutualisés et le logement ancré dans un dispositif anti-spéculatif. Cela permettrait de répondre à la demande sociale de ne pas dépenser à fonds perdus l'argent du loyer.

,

## 6. Rôle du marché locatif privé

*Contribution : Xavier Benoist, Fédération des PACT*

### **Le parc locatif privé peut-il jouer un véritable rôle pour les sans domicile ?**

- Le parc locatif privé<sup>48</sup> compte environ 6,6 millions de logements et loge un quart des ménages. Il occupe une place importante dans l'accueil des ménages modestes et défavorisés. 4,9 millions de ménages avaient en 2005 des revenus inférieurs au plafond d'accès au logement social dans ce parc, mais surtout 1,2 millions de ménages locataires parmi ceux ci peuvent être considérés comme pauvres car disposant de revenus inférieurs à 30 % des revenus permettant l'accès au logement social. Ces ménages bénéficient en majorité d'une aide au logement pour aider au paiement des loyers. Cette aide est conditionnée à la décence du logement. Plus de 1,5 millions de ménages en sont bénéficiaires.
- Cependant, les conditions d'occupation du parc locatif par les ménages pauvres sont le plus souvent inadaptées à leurs besoins : 2 130 000 personnes vivent en situation de surpeuplement ou dans des logements dépourvus de confort de base (sans salle d'eau, WC, chauffage). Parmi celles-ci, 600 000 vivent en habitat insalubre, c'est-à-dire, au sens de la loi, dans des logements présentant un risque pour leur santé. Corroborant ces statistiques, les données sur l'évolution des conditions de logement des bénéficiaires de minima sociaux étudiées en 2003 puis en 2006 par la DREES<sup>49</sup> témoignent de l'aggravation de la situation de logement des personnes, tant au plan quantitatif<sup>50</sup> que qualitatif.
- Pour les plus pauvres, cela se traduit par une incapacité à accéder au logement : en 2006, pour un quart des ménages bénéficiaires de minima sociaux, l'accès à un logement autonome était impossible. Le taux d'effort de ces ménages défavorisés atteignait fin 2006 en moyenne 25 % (après aides au logement) des revenus. Il peut atteindre 30 à 55 % de revenus suivant les situations, notamment en l'absence d'ouverture de droits.
- La disparition du parc de logements à bas loyers dans le secteur privé - en 1990, 50 % des logements locatifs privés avaient un loyer proche du loyer HLM, aujourd'hui, ce taux est évalué à 6 % - a accentué le rôle essentiel du parc de logements sociaux. Son attractivité s'est accrue et son taux de rotation atteint aujourd'hui un niveau anormalement bas : 5,4 % à Paris et 9,6 % en moyenne nationale. Le parc de logements privés continue donc de remplir une fonction sociale très importante, mais dans des conditions rarement compatibles avec une stabilisation résidentielle, étant donné son coût<sup>51</sup> et sa qualité<sup>52</sup>. Le parc de logements sociaux est aussi inégalement réparti

48 Conventionné Anah

49 Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques

50 En métropole, le nombre de bénéficiaires des trois allocations (API, RMI, ASS) passe de 1,49 million au 31 décembre 2002 à 1,69 million au 31 décembre 2006, soit une hausse de 14 %.

51 Le niveau des loyers du secteur privé à la relocation varie en effet de 1 à 2,5 sur le territoire (de 6,8 €/m<sup>2</sup> en Franche-Comté à 17,2 €/m<sup>2</sup> en Ile de France). Depuis 10 ans, les loyers ont cru, en moyenne, entre 2,5 % et 4,5 % par an selon les régions.

52 L'application des textes sur la décence est quasi impossible au regard du respect des conditions de peuplement et de la crainte des locataires d'être expulsés.

sur le territoire ce qui confère au parc locatif privé un rôle « régulateur » plus ou moins important selon la structure des parcs immobiliers urbains et les marchés immobiliers.

**Quelle politique de développement de logements abordables de qualité dans le parc locatif privé et quelle efficacité en attendre ?**

- La politique mise en œuvre depuis une vingtaine d'années visant à développer des aides aux bailleurs en contrepartie d'une modération des loyers n'a pas pleinement atteint ses objectifs, malgré des aides améliorées tant sur le plan fiscal que celui de l'aide à l'investissement.
- Le conventionnement des logements privés, révisé en 2006 pour répondre aux besoins de logements sociaux et très sociaux, vise à permettre l'accès des personnes modestes ou défavorisées dans le parc locatif privé dans des logements aux loyers proches du loyer de logement HLM ou 30 % inférieur au loyer de marché.
- Au total près de 120 000 logements de ce type existent, soit à peine 2 % du marché locatif. Les pouvoirs publics, par les aides apportées, permettent de mettre chaque année 40 000 logements de ce type sur le marché au mieux. Cette politique inclut des aides à la remise sur le marché de logements vacants. Mais ces logements restent localisés dans les secteurs les moins tendus et sont par ailleurs rarement accessibles aux personnes sans abris, sauf lorsqu'ils sont gérés par des organismes sans but lucratif. Cette situation concerne au mieux 20 000 logements au plan national.
- Pour développer cette offre, un nouveau dispositif est en train de se mettre en place afin de sécuriser les propriétaires contre le risque d'impayés (évalué à 1,5 %) : la Garantie du risque locatif. Elle permet, moyennant le versement d'une prime d'assurance au propriétaire, d'être garanti contre les impayés de loyer. Cette garantie du risque locatif, inspirée des expériences des associations, assure aussi le propriétaire contre le risque de dégradation du logement. Son lancement récent ne permet pas aujourd'hui de mesurer pleinement son impact sur le logement des personnes sans abris et ou défavorisées.

**Les logements inadéquats : vrai problème, ou mauvaise solution ?**

- Les mesures développées ces dix dernières années pour renforcer le rôle du parc locatif privé en rendant compatible le rendement économique et la fonction sociale de ces logements se sont heurtées à plusieurs obstacles : d'une part à la hausse très forte des loyers et d'autre part au développement de filière de logement locatif très rentable pour les propriétaires dans les secteurs porteurs et aidés fiscalement. De fait le logement insalubre et non décent concurrence très fortement le logement locatif privé conventionné.
- Ces mesures ne portant pas pleinement leurs fruits, on peut se demander si aujourd'hui des politiques de réglementation des loyers des logements non décents ne devraient pas se substituer aux politiques d'incitation à la mise en location de logements confortables à loyer modéré. Le développement de la location de mauvais logements à des coûts exorbitants devrait impérativement trouver ses limites.



- En effet, le logement indigne est devenu, en raison de la situation de crise structurelle du logement, un refuge pour les ménages pauvres. On peut estimer à près de 500 000 les logements de mauvaise qualité occupés par des personnes vivant de revenus de transfert. Les politiques en faveur de l'éradication de l'habitat indigne, malgré la rénovation de l'ensemble des outils juridiques destinés à les éradiquer n'ont pas encore produit leurs effets.
- Le législateur a pris des mesures importantes depuis 2000 pour réduire à terme le logement inadéquat et indigne. On peut espérer qu'elles pourront conduire à mieux endiguer un phénomène qui durera aussi longtemps que la crise du logement ne sera pas résorbée. Ces mesures visent d'une part à établir un fichier départemental et national des mauvais logements ou des logements indignes et d'autre part à engager des prescriptions de travaux à l'encontre de leurs propriétaires. Elles ne seront pas opérationnelles avant 6 mois et il est difficile d'en attendre des résultats tangibles avant un ou deux ans.
- Comme en matière de loyers on peut évoquer l'opportunité de réinstaurer pour certains logements et certains occupants le retour à des loyers réglementés, on peut se poser aussi la question en matière de qualité de l'habitat de la pertinence d'un contrôle systématique de la décence des logements avant l'octroi de l'allocation de logement en tiers payant. Certaines collectivités locales expérimentent ce contrôle permis par la récente loi engagement national pour le logement (ENL).
- La réduction des risques de santé pour les ménages, la réduction du processus d'exclusion et des expulsions pourraient être attendues de ces mesures. Toutefois, ces mesures ne sauraient être acceptées par les représentants de la propriété immobilière sans compensation de la perte de loyers, à l'instar des mécanismes de location solidaire développés dans le Grand Londres.

**Le recours à l'hôtel, moyen ultime et coûteux d'hébergement des personnes sans domicile reste une voie incontournable.**

- Plus d'un tiers des aides à l'hébergement d'urgence, dont le coût global atteignait en 2005, 360 millions d'euros, est consacré au paiement des nuitées d'hôtels (l'ensemble du dispositif d'hébergement coûte près d'un milliard d'euros pour 88 000 places). Quasiment la moitié de ces aides sont concentrées dans la Région Ile-de-France.
- Le sous-dimensionnement du dispositif d'accueil et ses difficultés de pilotage ont été soulignées par deux études nationales au cours des deux dernières années. Malgré ce diagnostic, des progrès restent attendus par les acteurs du secteur de l'hébergement. Les formules de résidences hôtelières à vocation sociale, créées il y a maintenant 18 mois et visant à associer des acteurs publics et privés dans la production de nouveaux dispositifs d'accueil, ne sont encore qu'à un stade expérimental. Les Maisons relais / pensions de famille développées depuis 4 ans, comme alternative et complément des centres d'hébergement, restent elles aussi largement insuffisamment développées.
- Face à ces situations et au décalage criant entre l'offre et les besoins, les associations ont tenté de faire valoir l'urgence de réviser en profondeur les dispositifs d'intervention et de relancer un programme national en faveur du logement privé à vocation sociale, de





l'hébergement et de la lutte contre le logement indigne.

## 7. Le parc social et parc public

*Contribution : Jean-Michel David, Fapil*

### Le parc locatif social

- La notion de « social housing » fait référence au parc locatif social (HLM) et au parc privé conventionné (Anah). Le code de la construction et de l'habitation (CCH), dans son article L302-5, définit les logements locatifs sociaux comme des logements locatifs appartenant aux organismes d'habitation à loyer modéré (HLM), logements dont l'accès est soumis à conditions de ressources, logements locatifs financés par l'État ou les collectivités locales occupés à titre gratuit (exception faite des logements de fonction).
- Au 1<sup>er</sup> janvier 2006, on comptait 4 314 300 logements locatifs sociaux<sup>53</sup>.
- Les types d'opérateurs du logement social en France sont au nombre de trois : l'Union Social pour l'Habitat (USH), les Sociétés d'économie Mixte (SEM) et les intervenants du parc privé conventionnés avec l'Agence Nationale de l'Habitat (Anah).
- L'USH regroupe près de 820 organismes HLM<sup>54</sup> qui emploient 73 000 salariés et dans lesquels siègent 13 000 administrateurs bénévoles. Qu'il s'agisse d'établissements publics, de sociétés anonymes ou de coopératives, ils poursuivent tous un but non lucratif. Les organismes ont une activité locative (construction et gestion), de promotion de logements destinés à l'accession à la propriété pour les personnes modestes ainsi qu'une activité de prêt. Ils pratiquent aussi l'acquisition d'immeubles pour les transformer en logements sociaux. Aujourd'hui 10 millions de personnes vivent dans les 4 millions de logements gérés par les organismes HLM. Ces ménages s'acquittent chaque année de 15 milliards d'euros de loyers et 4 milliards de charges locatives. En 2006, les organismes HLM ont mis en chantier la construction de 45 000 logements, en ont acquis et amélioré 9 000 et acquis sans travaux 8 000, soit une offre nouvelle de 62 000 logements sociaux. Aujourd'hui, une personne sur six environ est logée dans le parc HLM auquel 70 % des ménages français sont éligibles. Dans les faits, la moitié des ménages logés en HLM font partie du tiers le plus pauvre de la population française. Moins de 7 % des locataires ont des ressources supérieures aux plafonds d'éligibilité. Grâce à des loyers modérés, 450 000 nouveaux ménages à revenus modestes sont accueillis dans le parc social HLM chaque année.
- Les SEM sont des sociétés de droit commercial auxquelles participent financièrement et administrativement une ou plusieurs

53 Source : MEDAD/SESP/EPLS

54 282 offices d'HLM dont 123 offices publics d'aménagement et de construction (Opac), 292 entreprises sociales pour l'habitat (sociétés anonymes d'Hlm), 59 sociétés de crédit immobilier et 19 filiales financières, 160 sociétés coopératives d'Hlm



collectivités locales ou des groupements d'intérêt général autorisés par les administrations de tutelle. En d'autres termes, il s'agit d'une association entre la puissance publique et des intérêts privés au sein d'une entreprise d'intérêt général. Il s'agit le plus souvent d'une société anonyme exploitant un service public concédé, dans laquelle l'autorité concédante possède une participation financière et administrative. Le but essentiel n'est pas le profit, mais la réalisation de tâches d'intérêt général, avec l'appui et sous le contrôle des pouvoirs publics. À titre d'exemple, la Société Immobilière d'Economie Mixte de la ville de Paris (SIEMP) a vocation à réhabiliter, rénover et gérer des ensembles immobiliers. La ville de Paris est son actionnaire majoritaire (à hauteur de 54 %) et sur les 15 administrateurs qui la dirigent, 9 représentent la ville de Paris.

- Certains intervenants du parc privé passent un conventionnement avec l'Anah soit dans le cadre d'un loyer intermédiaire<sup>55</sup>, soit dans le cadre d'un loyer social ou très social<sup>56</sup>. Le conventionnement implique que le loyer et les ressources du locataire soient plafonnés. Dans le cadre d'un conventionnement de type social ou très social, la location peut être consentie à une personne morale publique ou privée qui sous-loue ou met ensuite à disposition le dit logement<sup>57</sup>. La durée du conventionnement est de 6 ans s'il n'y a pas de travaux ou si aucune sollicitation de subvention de l'Anah n'est déposée. Dans le cas d'un conventionnement avec travaux subventionnés par l'Anah, la durée s'étend à 9 ans.

### **L'accès au logement social et ses conditions d'attribution**

- L'allocation d'un logement social répond à un certain nombre de critères : il existe un plafonnement des ressources et des loyers auquel s'ajoute un critère de situation géographique (zonage du parc locatif social<sup>58</sup>). Les plafonds de ressources varient selon la composition du ménage, et les critères tiennent compte des besoins du candidat (logement correspondant à la taille et à la composition du ménage, lieu de travail...). De plus, certaines catégories de personnes sont considérées comme prioritaires : les personnes en situation de handicap ou les familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap, les personnes dont la demande présente un caractère d'urgence en raison de la précarité ou de l'insalubrité du logement qu'elles occupent... Dans le cadre du logement social public, les catégories de plafond se répartissent entre prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I), prêt locatif à usage social (PLUS) et prêt locatif social (PLS) tandis que pour le parc privé conventionné Anah, les catégories s'échelonnent du logement très social au logement intermédiaire en passant par le logement intermédiaire.
- Relevant de la responsabilité exclusive des bailleurs sociaux la procédure d'attribution d'un logement locatif social relève en pratique d'une commission. Celle-ci se compose de représentants de

55 En application de l'article L 321-4 du CCH

56 En application de l'article L 321-8 du CCH

57 Les modalités de location déléguée sont issues de la loi Dalo.

58 Le territoire français est divisé en zones exprimant les tensions sur le marché de l'immobilier. À titre d'exemple : zone A bis correspond à Paris et ses communes limitrophes, la zone A à l'agglomération parisienne, la Côte d'Azur et au Genevois français, etc.

la direction départementale de l'équipement (DDE), de la préfecture, de la direction départementale de l'action sanitaire et sociale, du conseil général, des organismes sociaux HLM et d'associations qui s'occupent des questions du logement. Si le délai d'attribution est « anormalement long »<sup>59</sup>, la demande fait alors l'objet d'un examen prioritaire. La question du délai « anormalement long » fait aussi l'objet d'un traitement dans le cadre de la loi Dalo.

- Toutefois ces critères ne doivent pas conduire à une ghettoïsation des personnes défavorisées dans des parcs HLM. La mixité des groupes sociaux et ethniques apparaît comme une condition nécessaire pour une communauté de vie durable. La recherche de la diversité sociale dans l'habitat est un objectif affirmé par la majorité des acteurs publics et privés du logement. Mais la mixité sociale dans l'habitat n'est pas un phénomène naturel. Elle nécessite l'intervention des pouvoirs publics notamment par le biais législatif. Pour les bailleurs sociaux, l'objectif de mixité sociale dans un contexte de pénurie de logements sociaux, s'avère difficilement conciliable avec les situations d'urgence des ménages les moins bien logés. La conciliation des trois objectifs – droit au logement, lutte contre les discriminations et promotion de la diversité sociale – se révèle dans les faits des plus ardues.

#### **La mixité urbaine dans les politiques de la ville**

- Concrètement, la politique de mixité urbaine passe, entre autres, par le développement de politiques d'acquisition-amélioration, de réhabilitation de quartiers de manière à endiguer le problème de la ghettoïsation. Ces politiques doivent se mettre en place sur l'ensemble du territoire, dans les centres villes comme dans les quartiers périphériques, afin d'éviter une identification visuelle et géographique discriminante du logement social. Il convient d'empêcher la création de frontières symboliques via le statut du logement. En parallèle, il convient de ne pas mener des politiques de démolition de logements sociaux à la chaîne, pourtant nécessaires compte tenu de la vétusté de certains logements et de l'obsolescence de certaines formes urbaines qui apparaissent en elles-mêmes comme stigmatisantes tant leur image est dévalorisée. La question du relogement préalable dans le parc locatif social ou privé constitue évidemment un impératif. Les constructions devant compenser ces destructions ne sont généralement pas aussi accessibles en raison d'une forte augmentation des loyers et en l'absence de politique de régulation des loyers. Paradoxalement, les démolitions contribuent à la reconcentration des populations défavorisées dans le parc non rénové.
- En outre, la question de la mixité urbaine peut apparaître secondaire face à un problème plus pressant, celui des sans logement. On estime que 3 millions de personnes environ souffrent actuellement de mal-logement, voire d'absence de logement. C'est pour tenter de remédier à cette situation que la loi du 5 mars 2007, dite loi Dalo, fixe à l'État une obligation de résultats et non plus seulement de moyens. S'appuyant sur l'article 1<sup>er</sup> de la loi Besson (31 mai 1990), la loi Dalo réaffirme le droit à une aide de la collectivité pour chaque personne afin d'accéder à un logement

---

59 Notion ambiguë qui varie d'un département à l'autre

décent et indépendant (ou de s'y maintenir, le cas échéant) et de disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et des services téléphoniques.

#### Le droit au logement et sa mise en œuvre

- L'article 1<sup>er</sup> de la loi Dalo pose le principe de la possibilité d'un recours amiable et d'un recours contentieux<sup>60</sup>. Pour pouvoir exercer ce droit de recours, le demandeur doit résider sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret. C'est une commission de médiation qui désigne ceux des demandeurs reconnus comme prioritaires et auxquels un logement doit être attribué en urgence. La recherche de solution de logement pour les demandes qui ne sont pas déclarées prioritaires par la commission n'est pas une obligation.
- La commission transmet au préfet la liste des demandeurs prioritaires. Le préfet ou son délégué, après avis du maire de la commune concernée et en tenant compte des objectifs de mixité sociale définis par l'accord collectif intercommunal ou départemental, renvoie le demandeur à un organisme bailleur disposant de logements correspondant à la demande. Il définit le périmètre au sein duquel le logement doit être situé. Le logement finalement proposé ne sera donc pas forcément situé dans la commune où le demandeur souhaite résider. Le préfet fixe aussi le délai dans lequel celui-ci est tenu de le loger. Ces attributions s'imputent sur ses droits à réservation<sup>61</sup>. Si l'organisme refuse de loger le demandeur, le préfet ou le délégué procède à l'attribution d'un logement correspondant aux besoins de celui-ci sur ses droits de réservation.
- En effet, l'outil principal du droit au logement est le contingent préfectoral<sup>62</sup>. C'est sur ses droits à réservation que les logements seront attribués aux demandeurs à l'issue du recours amiable ou juridictionnel. La loi prévoit la possibilité de louer à des organismes publics ou privés les logements sociaux et très sociaux conventionnés avec l'Anah<sup>63</sup> en vue de les sous-louer aux demandeurs de logements<sup>64</sup>.
- Il convient de souligner que le demandeur ne semble pas avoir la faculté de refuser le logement proposé, au risque de perdre son droit au logement, sauf à en contester les caractéristiques déterminées par la commission de médiation ou la correspondance à ces caractéristiques du logement finalement attribué. Dans ce cas, le recours juridictionnel est enclenché.
- Le juge constate que la demande a un caractère prioritaire, qu'elle doit être satisfaite d'urgence et qu'un logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités n'a pas été offert au demandeur. Si une offre est faite, l'appréciation du juge porte a priori sur la

---

60 Le recours s'exerce dans le cadre des articles L. 441-2-3 (amiable) et L. 441-2-3-1 (contentieux) du CCH

61 Le préfet peut aussi proposer un logement faisant l'objet d'une convention sociale ou très sociale avec l'Anah (article L. 321-8 du CCH)

62 Art. R.441-5 du CCH : « Le total des logements réservés par le préfet au bénéfice des personnes prioritaires ne peut représenter plus de 30 % du total des logements de chaque organisme, dont 5 % au bénéfice des agents civils et militaires de l'État. Un arrêté du préfet peut, à titre exceptionnel, déroger à ces limites pour une durée déterminée[...]»

63 En vertu de l'article L. 321-8 du CCH

64 Comme prévu par le nouvel art. L. 321-10 du CCH

adéquation des caractéristiques du logement offert aux besoins et capacités du demandeur. Le juge ordonne alors le logement ou le relogement au préfet ou au délégataire de son contingent, mais il ne procède pas lui-même à l'attribution du logement. Il faut souligner le fait que le demandeur n'est pas indemnisé du non respect de son droit.

- La loi Dalo porte l'objectif de construction à 591 000 logements : 401 000 logements PLUS et PLAI dont 80 000 devant être réalisés en 2007 et 100 000 en 2008 et 2009, avec un minimum de 20 000 logements PLAI pour chacune de ces années.
- La même loi Dalo étend l'obligation sous peine de pénalité de 20 % de logements sociaux par commune instaurée par l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) de décembre 2000 à 273 communes supplémentaires<sup>65</sup>.
- Néanmoins, certaines communes préfèrent payer des pénalités plutôt que de construire des logements sociaux sur leur territoire (pression des électeurs).
- D'un point de vue matériel, les aides à la pierre se révèlent insuffisantes face à la progression du coût du foncier et de la construction : selon le rapport annuel 2005 de la Fondation Abbé Pierre sur le mal-logement, les aides à la pierre représentaient à peine plus de 5 % du total des dépenses de la collectivité en matière de logement. De plus, la source essentielle de financement du logement social (le livret A) risque de se tarir rapidement suite à la récente décision (loi de modernisation de l'économie) d'ouvrir la distribution du livret A à l'ensemble du secteur bancaire.

---

<sup>65</sup> Elle s'applique dorénavant aux communes membres d'un EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 hab. comprenant au moins une commune de plus de 15 000 hab. dont la population est au moins égale à 1 500 hab. en Ile-de-France et 3 500 hab. dans les autres régions.

## 8. La prévention de l'exclusion liée au logement

*Contribution : André Gachet, Fapil*

La législation française s'est intéressée à la lutte contre les exclusions d'une façon générale depuis toujours et de manière particulière en 1998 par la promulgation d'une série de dispositions qui constituent un socle mobilisateur. L'article premier de la loi dite « de lutte contre les exclusions » affirme que ce combat est celui de l'ensemble du corps social, des institutions publiques et privées aux simples citoyens.

Pour l'ensemble du secteur associatif intervenant dans le champ de l'insertion par le logement et la lutte contre le sans-abrisme, ce texte conserve son caractère mobilisateur malgré les évolutions ultérieures car il est fondateur d'une démarche qui inscrit le respect de la dignité de chaque personne au centre de la lutte contre les exclusions.

Il n'en reste pas moins que le radicalisme moral de la démarche doit trouver une traduction concrète dans les dispositifs et les actes des autorités publiques locales et nationales. Bien évidemment, à ce niveau surgit la complexité. Ainsi les plans départementaux d'actions pour le logement des défavorisés instaurés par une loi de 1990 devaient sortir renforcés par le texte de 1998, mais la réalité n'est pas aussi simple.

L'organisation des pouvoirs en France se partage entre 5 niveaux de compétences. L'État, la Région, le Département, les Communautés de Communes et le niveau municipal. L'idée maîtresse de la loi est de voir s'établir une coordination et cohésion des différents niveaux d'autorité et de compétences.

Lorsque nous analysons aujourd'hui la situation et les principales interventions destinées à prévenir l'exclusion liée au logement, nous constatons de grandes disparités selon les territoires. Ces disparités sont directement liées aux choix locaux qui sont faits et à la capacité des acteurs au rassemblement. La France s'est dotée de bons outils, mais on peut dire qu'il manque parfois les artisans pour les utiliser – ou encore qu'il manque à ces artisans les moyens nécessaires-.

### **L'exemple des dispositifs de prévention de l'expulsion locative nous éclaire à ce propos :**

Il existe trois motifs principaux qui conduisent à l'expulsion locative : la dette de loyer, les troubles de voisinage et la reprise du logement par le propriétaire. Le processus de prévention est au départ le même. Le constat qui est fait du risque de devoir quitter les lieux occupés peut entraîner le départ du locataire, si tel n'est pas le cas, en même temps que le début d'une procédure judiciaire, une mécanique de prévention doit se mettre en route.

C'est le département par ses services sociaux qui en a la charge.

Dans une situation d'endettement, un examen avec le travailleur social peut permettre d'engager un plan d'apurement, un échelonnement de la dette, et enfin, avec l'accord du propriétaire, la dette peut même être soldée en tout ou partie grâce à un fonds de solidarité logement qui existe dans chaque département. L'examen de la situation peut également

montrer que la dégradation de la situation économique du locataire exige l'accès à un logement moins coûteux. C'est seulement si les mesures de prévention ne permettent pas de résoudre le problème que l'expulsion sera prononcée par le tribunal. À ce moment-là, l'État peut encore contribuer à la non exécution de la mesure en refusant d'accorder le concours de la force publique. Dans ce cas c'est l'État qui devient responsable de la dette locative. Ainsi le dispositif complet est ou pourrait être protecteur pour le locataire comme pour le loueur. Cependant, faute de moyens ou de personnel disponible et compétent, les départements à l'origine de l'action de prévention en restent à une offre de service dont le locataire peut ou non se saisir. L'ensemble du dispositif s'en trouve fragilisé, d'autant plus que la « séparation » des pouvoirs peut être à l'origine de cloisons étanches entre les acteurs.

Dans les situations où le comportement des locataires est en cause et lorsque les troubles de voisinage qui en résultent sont à l'origine d'une procédure, le même dispositif devrait se mettre en route. C'est parfois le cas et en toute hypothèse seulement lorsque les différentes collectivités s'allient (le Département et ses travailleurs sociaux, bien sûr, mais aussi les communes par leur plus grande proximité) avec les services de l'État et les bailleurs concernés. Conscient de la complexité de ces situations, le législateur a prévu une mesure particulière susceptible d'intervenir efficacement. Dans la loi de lutte contre les exclusions, une disposition prévoit comme alternative à l'expulsion locative (lorsqu'il s'agit d'un bailleur social), un déménagement contraint vers un lieu plus adapté. Dans les faits cette disposition n'a pratiquement pas trouvé de terrain d'application. Les expulsés pour troubles ont de fortes chances de venir grossir les rangs des sans domicile.

Enfin, lorsque les personnes sont contraintes de quitter le logement qu'elles occupent parce que le propriétaire en a décidé la reprise pour vente, par exemple, les locataires quittent les lieux d'eux-mêmes dans la plupart des cas. Cependant, un nombre de plus en plus important d'entre eux se retrouve assigné devant la juridiction parce qu'ils n'ont pas trouvé de solution. Les constatations que nous avons pu faire nous permettent de dire qu'il s'agit le plus souvent de ménages occupant depuis longtemps le logement, sans projet de départ, et qui de ce fait sont confrontés à un marché locatif décalé de leurs aspirations et de leurs moyens financiers. La prévention dans ce cas se joue sur un laps de temps très court et son efficacité n'est que minimale. Il lui manque d'être initié dès le départ, lorsque le projet de vendre le logement est manifeste et non au moment où la procédure judiciaire se met en marche.

L'exemple des difficultés de l'intervention publique dans le domaine de l'expulsion locative est symptomatique d'une situation générale : les outils existent dans les textes mais leur application se heurte à des contingences locales issues de l'absence ou de la difficulté à coordonner l'actions des différents acteurs.

La nouveauté du droit au logement opposable (mars 2007) ne permet pas encore de mesurer ses effets sur cette situation. Pour l'heure le marché locatif n'est pas régulé et la relation entre bailleur et locataire repose sur des formes de protection de ce dernier qui relève d'un rééquilibrage volontaire. Il n'y a pas en France de « propriété » liée à l'usage du logement. La propriété immobilière prime et la tendance à la défense d'un logement-marchandise demeure forte.



Dans ce contexte, le rôle de l'information et du conseil est primordial. L'état et les Collectivités s'y emploient. Un service logement existe en général dans chaque Mairie de grandes villes, ce service est souvent lié à celui des affaires sociales. Le secteur associatif joue également un rôle très important, souvent en lien avec les services publics. La reconnaissance depuis peu du droit au logement et de son opposabilité introduit une donnée nouvelle qui est celle de l'obligation de résultat. Les différents acteurs du conseil et de l'information devront en tenir compte. Au-delà du simple accès aux droits sociaux, la question du droit et celle de la situation du marché locatif local devront être intégrées. Le conseil doit être à la fois un service pour les personnes qui permettent aux candidats aux logements et ceux qui ont des problèmes pour s'y maintenir, de mieux appréhender, dans toutes ses dimensions la problématique de l'habitat. Et à la fois, il doit être le révélateur des dysfonctionnements des dispositifs et du marché qui rendent l'application du droit au logement difficile ou impossible.



## 9. Droit au logement

*Contribution : André Gachet, Fapil*

Objectif à valeur constitutionnelle, le droit au logement devient un droit opposable en mars 2007. Dès lors il devient naturel que s'engage le débat pour qu'il figure dans le préambule de la Constitution en cours de révision. Cette bataille n'est pas gagnée.

Cependant la loi de 2007 sur le droit au logement opposable constitue une véritable révolution. Elle permet aux citoyens qui n'ont pas obtenu d'accès à un logement malgré les démarches effectuées de se retourner contre l'État devant la juridiction administrative. L'article premier de la loi stipule en effet que l'État est garant de l'application de ce droit.

Nul n'a jamais imaginé que la seule loi produirait les logements nécessaires à la résolution de la crise du logement accessible dont souffre la France depuis plusieurs années. Cette loi doit donc être envisagée comme un levier vers le logement pour tous. Comme en son temps, la législation sur l'enseignement obligatoire et accessible à tous a été à l'origine de l'ouverture d'école dans chaque village alors même que l'accès à l'éducation des plus pauvres relevait encore de l'utopie égalitaire du XIX<sup>e</sup> siècle.

La mise en place de ce nouveau droit se fait par étape. À partir de janvier 2008, chaque Département est doté d'une commission de médiation chargée d'examiner l'éligibilité d'une demande de logement non satisfaite, à l'opposabilité, c'est-à-dire à l'obligation de l'État d'y répondre. Six catégories de demandeurs sont définies. L'objectif est de répondre en premier lieu aux plus vulnérables des demandeurs (ceux qui n'ont pas de logement, ceux qui sont menacés d'expulsion sans solution, ceux qui vivent dans de très mauvaises conditions d'insalubrité et de suroccupation, avec des enfants ou une personne handicapée à charge, ceux qui occupent des logements temporaires mais également ceux qui ont déposé une demande et attendent au delà du délai jugé anormalement long). Sont également concernés ceux qui ont déposé une demande d'hébergement et n'ont pas obtenu de réponse.

Lorsque la Commission de médiation a statué sur la recevabilité de la demande, le Préfet dans le Département doit faire en sorte qu'une offre soit proposée dans un délai fixé.

À partir de décembre 2008, en l'absence de réponse, les mêmes personnes concernées pourront faire valoir leur droit devant la juridiction administrative. Ce droit est ouvert à l'ensemble des citoyens quelle que soit leur situation à partir de 2012.

Il y a dans cette loi une avancée incontestable : elle place au terme de la demande une obligation de résultat qui jusque-là dépendait de la ténacité ou de la chance des demandeurs.

Nous pouvons considérer que la loi va entraîner une modification des comportements individuels et collectifs face à la question du mal-logement et du sans-abrisme. Les Commissions de médiation vont devenir le révélateur des problématiques ignorées volontairement ou non. L'obligation de résultat dont l'État est garant se heurtera inévitablement aux contraintes artificielles créées par le marché. Si le



logement est un droit fondamental, sa valeur ne peut plus être simplement marchande. Par ailleurs l'État ne peut pas être seulement l'État central puisque par le jeu des délégations de compétences, l'inscription locale des demandes, les différentes collectivités voient leurs responsabilités clairement mises en évidence. Un maire qui s'oppose à la construction de logement locatif accessible en particulier de logements sociaux devient comptable des difficultés de ses administrés à se loger.

Il est encore trop tôt pour tirer des conclusions des effets de la loi sur le mal-logement français, mais beaucoup d'espoirs sont permis. Il appartient aux différents acteurs, dont ceux du secteur associatif, de prendre acte des évolutions qui sont nécessaires et de se doter de moyens nouveaux pour y répondre.

À terme, le droit au logement opposable devra entraîner d'autres réformes dans les domaines de la cohésion des acteurs, de l'organisation des compétences locales, de la transparence des attributions de logements sociaux, de la prévention des expulsions locatives, de la lutte contre l'insalubrité, des modes de production de logements accessibles et de l'organisation du marché locatif. Le chantier est ouvert, sa bonne conduite dépend de la capacité que le pays et ses institutions aura à lire les informations que la nouvelle législation commence à livrer.

## 10. Immigration

*Contribution : André Gachet, Fapil*

La question du logement des immigrés est une non-question dans un système qui est fondé sur l'égalité de tous les citoyens. Il n'y a pas de reconnaissance de minorités en France, donc pas d'approche communautaire. Il n'en reste pas moins que les banlieues françaises ou les centres anciens dégradés concentrent une grande part de populations issues de l'immigration et que ces quartiers ont été aussi les lieux d'explosions de violences largement médiatisées. Faut-il en déduire une hypocrisie du système ? La réponse n'est pas aussi simple. L'histoire du peuplement des quartiers « sensibles » est complexe et liée principalement à un marché qui renvoie les plus démunis vers l'habitat social et à des formes de discriminations systémiques illisibles comme discriminations directes mais productrices des résultats que nous connaissons.

Les politiques d'immigration de main d'œuvre n'ont pas su anticiper les conséquences qu'elles généraient. L'arrêt de l'immigration des travailleurs au début des années 70 a été à l'origine d'un grand mouvement de regroupement familial. Les grands ensembles ont alors été les premiers lieux d'accueil de ses familles primo-arrivantes, sans forcément être en capacité d'offrir l'ensemble des services nécessaires à leur intégration (services, transport, infrastructures scolaires et de formation..). Les banlieues sont devenues les lieux de la relégation, comme les quartiers anciens dégradés devenaient des refuges. L'intégration est devenue un leitmotiv pour intervenir sur les effets et non sur les causes. Certains espèrent aujourd'hui que les opérations de renouvellement urbain renverseront cette approche. Il reste cependant à



dégager les moyens nécessaires afin qu'à chaque logement démolé se substitue au moins un nouveau logement accessible. Mais, dans ce nouveau contexte, il faut aussi que le regard de la société et des institutions françaises sur « l'immigration » évolue. Les français issus de l'immigration souffrent de discriminations qui doivent encore être combattues dans tous les domaines. Une Institution comme la Halde (Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations) a été établie pour rendre lisible et combattre tout ce qui fait obstacle à l'accès de tous au droit de tous.

Dans une Europe qui se protège contre l'immigration non contrôlée, les mouvements migratoires intra-européens prennent une place particulière. L'accès au logement ou à l'hébergement des nouveaux européens se heurte à de grandes difficultés du fait des mesures transitoires qui ont été prises à leur encontre. La population des Rroms de Roumanie est particulièrement visée par un ostracisme à peine déguisé. Ils sont les habitants de nombreux bidonvilles nouvellement implantés dans plusieurs grandes villes du pays. L'action publique à leur endroit est très limitée, à l'exception de quelques actions ponctuelles souvent diligentées par des communes soucieuses de la dignité de tous ceux qui vivent sur leur territoire.

Seules des initiatives européennes peuvent aujourd'hui permettre d'imaginer une amélioration de la situation de ces nouveaux migrants. Ces initiatives, au-delà des déclarations de principe (toujours nécessaires), doivent porter sur le droit des migrants européens à la circulation et à l'installation, comme elles doivent soutenir les actions visant à l'intégration des minorités ou à la lutte contre les discriminations dans chaque pays membre.

*Paris-Lyon, août 2008*