

# Les après-midi

10 AVRIL 2008

12

## Mais où donc peuvent se loger les ménages modestes ?

Christophe Robert

*Christophe Robert est directeur des études et de l'animation territoriale à la Fondation Abbé Pierre*

*Née il y a une vingtaine d'années, la Fondation Abbé Pierre a pour projet principal le financement d'actions dans le domaine de la lutte contre le mal-logement. Partant du principe que, pour répondre aux besoins des personnes exclues et être au plus près d'elles au quotidien, il faut inverser les logiques qui créent cette exclusion, nous agissons concomitamment sur un autre champ, celui dont je m'occupe plus particulièrement, la connaissance des phénomènes de mal-logement, l'interpellation politique et la sensibilisation du grand public sur ces questions.*

*Cela veut dire observer, analyser, quantifier pour, ensuite, sans concession, faire le point et servir de contre-pouvoir. La Fondation Abbé Pierre ne recevant pas d'aides publiques, elle garde sa pleine liberté d'expression.*

### PRÉSENTATION DU RAPPORT 2008 DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE SUR L'ÉTAT DU MAL-LOGEMENT EN FRANCE

Tous les ans, la Fondation Abbé Pierre publie un rapport national mais aussi, de plus en plus, des rapports régionaux. Nous l'avons fait pour le Languedoc-Roussillon, la Bretagne et la région Alsace. Car les diversités sont très importantes. Plus on affine la connaissance du mal-logement, plus on s'aperçoit que les problématiques sont très différentes d'un territoire à l'autre, tout comme l'implication des pouvoirs publics ou le rôle des associations. Pour être plus pertinents, plus efficaces dans nos interpellations, nous

devrons donc aller au-devant des territoires et produire des analyses plus régionales.

Je vous propose de faire le point sur les questions de logement aujourd'hui en France à partir du rapport que nous avons présenté le 1<sup>er</sup> février 2008, fruit de nos observations sur l'année 2007. Il s'inscrit dans un contexte politique riche : l'élection présidentielle, la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO), le plan d'action renforcé pour les sans-abri (PARSA) suite au mouvement des Enfants de Don Quichotte, la future loi Boutin.

PROFESSION  
BANLIEUE

*L'accès au logement...  
un véritable parcours  
du combattant*

La situation n'a pas évolué par rapport à l'année dernière, elle reste très tendue avec plus de

3 millions de personnes très mal logées. Ce sont des personnes à la rue, ou qui vivent dans des logements dangereux ou surpeuplés, dans des campings, dans des cabanons – on en trouve un peu partout, aux portes de Paris comme dans le Languedoc-Roussillon.

Ce que l'on observe depuis cinq ou six ans est un élargissement de la crise au-delà de ces 3 millions de très mal logés. On dénombre en effet 6 millions de personnes qui peuvent basculer dans le «très mal-logement» à tout instant.

Ces chiffres impressionnants attestent d'un problème majeur de société qui, à notre sens, appelle une autre réponse politique que celle que nous connaissons. En 2007, nous avons essayé de nous mettre dans la peau de ceux qui sont à la recherche d'un logement – ceux qui n'en ont pas ou ceux qui veulent en changer – et avons été surpris par les chiffres : 4 millions de ménages sont concernés.

Regardons dans le détail les solutions qui s'offrent à ces personnes, en ayant une lecture dynamique de la question. Sur ces 4 millions, environ 800 000 accéderont à la propriété, ce qui fait 3,2 millions de ménages qui cherchent un logement chaque année dans le parc locatif. Où ces ménages peuvent-ils se loger ? De quels choix disposent-ils ? C'est ce que nous avons essayé de regarder.

Les enquêtes et études que nous avons menées, qui s'ajoutent aux données issues des réseaux associatifs, nous montrent que la recherche d'un logement relève aujourd'hui d'un véritable parcours du combattant. Dans ce contexte très tendu, les

ménages sont souvent conduits à minorer leurs aspirations en acceptant, par exemple, un logement éloigné de leur lieu de travail, ou plus petit qu'ils ne l'auraient souhaité.

## • Quelles perspectives s'offrent à ces ménages ?

– *Le logement locatif social.* On constate qu'il est de plus en plus difficile d'y accéder, et cela pour trois raisons : des politiques publiques de démolition avec, en regard, un faible taux annuel de construction de nouveaux logements sociaux ; puis, phénomène très important, une baisse de la mobilité à l'intérieur du parc HLM qui entraîne chaque année une diminution de l'offre locative. Ces trois phénomènes réduisent considérablement l'offre nouvelle de logements sociaux (*tableau 1*).

Proche de 500 000 logements en 1999, l'offre annuelle de logements sociaux passe en 2006 à 433 000.

Si le projet du gouvernement de vendre 40 000 logements sociaux par an pour faire de la France une «France de propriété-

taires» se réalisait, on assisterait, pour la première fois depuis un siècle, à la décroissance du parc social.

L'accès au logement social est toujours plus difficile alors que la demande ne cesse d'augmenter : il y a en 2007 plus de 1,3 million de demandeurs de logements sociaux parmi lesquels des ménages toujours plus fragiles en raison de la diminution de leurs ressources. En résumé, la situation du parc social peut aujourd'hui être qualifiée ainsi : plus de demandeurs, des demandeurs plus fragilisés économiquement et une baisse de l'offre disponible.

– *Le logement locatif privé.* Ce parc joue traditionnellement un grand rôle dans l'accueil des publics fragiles. Or ce rôle social du parc locatif privé diminue progressivement et massivement. Ce phénomène est dû à la flambée des loyers qui sévit depuis six ou sept ans mais est aussi le fait de logiques d'aménagement de certains quartiers... Effet paradoxal, quand on traite l'habitat indigne, on réduit en même temps le nombre de logements accessibles à un certain nombre de publics (*tableau 2*).

1 • Évolution de l'offre disponible (en milliers de logements)					
Année	Parc	Croissance du parc	Taux de mobilité	Offre due à mobilité	Offre totale
1996	3 508	58	11,9	417,5	475,5
1997	3 557	49	12,2	434,0	483,0
1998	3 602	45	12,4	446,6	491,6
1999	3 642	40	12,5	455,3	495,3
2000	3 678	36	12,1	445,0	481,0
2001	3 714	36	11,4	423,4	459,4
2002	3 769	55	10,9	410,8	465,8
2003	3 816	47	10,5	400,7	447,7
2004	3 850	34	10,2	392,7	426,7
2005	3 881	31	9,8	380,4	411,4
2006	3 929	48	9,8	385,0	433,0

Source : Union sociale pour l'habitat.

## 2 • Nombre de logements à loyers maîtrisés et conventionnés dans le parc locatif privé

Nombre de logements	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Subventionnés par l'ANAH	111 200	118 414	135 500	127 700	115 005	87 291	84 761	77 610	79 613
Logements à loyers maîtrisés (a+b+c)	14 930	16 630	18 580	16 640	13 770	17 150	25 326	28 206	38 579
Conventionnés (a)	8 830	9 950	9 650	7 400	7 800	7 703	8 365	11 231	13 558
dont PST-LIP	3 030	3 430	2 950	2 500	2 057	1 777	2 009	1 826	961
dont OPAH	4 250	5 560	4 400	3 000	5 180	5 355	5 829	6 983	9 258
dont diffus	1 550	960	2 300	1 900	563	571	527	2 422	3 339
Pourcentage de logements conventionnés	7,9 %	8,4 %	7,1 %	5,8 %	6,7 %	8,8 %	9,9 %	14,5 %	17,0 %
À loyers intermédiaires (b)	2 800	4 000	6 500	6 800	4 100	8 270	16 159	16 450	25 021
Maintenus régime loi de 48 (c)	3 300	2 680	2 430	2 440	1 865	1 180	802	525	n.c.
<i>Source : ANAH.</i>									

Nous avons essayé de savoir combien de logements du parc privé sont à un niveau de loyers équivalant à celui du parc social. Nous n'avons pas pu établir cet indicateur. En revanche, la ville de Lyon a fait cette démarche. Qu'observe-t-on ? En 1990, 50% du parc locatif privé était sensiblement au niveau des loyers HLM. En 2005, on est à moins de 10%. C'est un phénomène très préoccupant, l'accessibilité au parc privé est de fait réduite.

– *Le logement neuf.* Point positif, depuis environ trois ans, beaucoup de logements se construisent. Je vous rappelle cependant que la France connaît une situation très tendue avec un déficit de 800 000 logements. Sans plus approfondir, on peut l'imputer en partie à des erreurs d'estimation quant aux besoins annuels de logements. On a construit insuffisamment par rapport à ces besoins, par rapport aux démolitions ou à la réfection de parcs. Il fallait donc construire beaucoup de

logements, notamment en Île-de-France, PACA, Rhône-Alpes, Nord - Pas-de-Calais, Languedoc-Roussillon, régions où la tension locative est particulièrement forte.

Depuis 2005, la construction est relancée sur un rythme excédant les besoins annuels (flux migratoires, décohabitation des jeunes, séparations conjugales, double résidence, remplacement du parc détruit, etc.), besoins estimés par l'INSEE à un minimum de 360 000 logements. De fait, depuis cette période, 420 000 logements voient le jour en moyenne chaque année. Nous sommes donc entrés dans une phase de relance qui se maintient à un niveau stabilisé.

Cette production commence à résorber légèrement le déficit – l'objectif du gouvernement est d'atteindre 500 000 logements par an en 2008, ce qui est un bon objectif – mais, comme elle est totalement décalée par rapport à la demande sociale, elle

ne résout pas le problème. Regardons de plus près qui a accès à ces logements eu égard au niveau des loyers demandés.

La construction sous plafonds, ce sont tous les logements qui, parce qu'ils ont été aidés par l'État, ou pour d'autres raisons, présentent des loyers plafonnés (en dessous du marché) ou des plafonds de ressources (destinés aux personnes dont les ressources sont plafonnées).

Alors qu'en 2000-2001 la production sous plafonds représentait 60% de la production globale de logements, toutes catégories confondues, elle est progressivement descendue à 40%. Ces chiffres montrent ce qu'est devenu le logement dans notre pays : un bien comme les autres. Quand on en discute avec les pouvoirs publics, ils nous disent qu'ils ont dans le même temps beaucoup construit depuis trois ans et que l'offre est donc plus importante. Ce raisonnement est faux car, malgré la relance, on assiste à



une baisse du nombre de logements sous plafonds en 2007 par rapport à 2000. Il y a bien une déformation de l'offre nouvelle de logements par rapport à la demande sociale.

Tentons d'expliquer ce décalage. Le fait que les ménages n'aient pas accès à ces logements est justifié par ce que les pouvoirs publics appellent un effet de chaîne. Pour faire vite, selon eux, les personnes qui auront accès à la propriété libéreront le logement social qui deviendra alors accessible à ceux qui logent actuellement en foyers et qui n'ont rien à y faire, etc. Bref, par ce mécanisme, les pauvres devraient bénéficier de la politique de construction engagée.

Or, si cet effet de chaîne a pu exister dans le passé, il y a aujourd'hui deux réalités que les pouvoirs publics ne prennent pas en compte pour justifier une offre aussi décalée sous couvert d'effet de chaîne: nous ne sommes pas dans une période d'ascension sociale mais plutôt dans une période de fragilisation des ressources.

Ensuite, les marches entre logement social et logement privé, logement social et accession à la propriété sont énormes! Le niveau moyen des loyers du parc privé par rapport à celui du parc HLM est double dans le meilleur des cas. En Île-de-France, c'est plus du triple! Ceux qui sont aujourd'hui dans le logement social, pour une partie d'entre eux - et je ne parle pas que des pauvres -, ne peuvent pas accéder au logement locatif privé. Donc on ne peut pas, sous couvert d'idéologie ou de schémas théoriques, penser que l'offre décalée nouvelle puisse se justifier par l'effet de chaîne (tableau 3).

Cette déformation de l'offre est vraie dans le locatif social comme dans le locatif privé. Il y a du logement dit social qui sort de terre mais il reste inaccessible aux deux tiers de la population. Dans le privé, il y a les dispositifs «de Robien recentré<sup>1</sup>» ou «Borloo populaire<sup>2</sup>» qui incitent financièrement les gens qui ont des moyens financiers à construire du logement neuf qui sera mis sur le parc locatif pendant neuf ans. Malheureusement, les contreparties de loyer demandées l'interdisent aux trois quarts des ménages.

- *L'accession sociale à la propriété.* Elle est devenue plus difficile aujourd'hui qu'elle ne l'était il y a sept ou huit ans pour les accédants ayant moins de trois Smic. C'est la chute libre pour ceux qui ont moins de deux Smic (tableau 4).

Pour nos 3,2 millions de ménages, hors accédants à la propriété, la recherche d'un logement est devenue un véritable calvaire. L'apparition d'une

ligne de fracture au sein de la population constitue selon nous une forme de mal-logement: il y a ceux qui peuvent choisir leur logement, sa taille, sa localisation, qui peuvent choisir d'en changer, et ceux qui ne le peuvent pas. C'est aujourd'hui devenu un privilège que de pouvoir changer de logement quand par exemple votre famille s'agrandit ou que vous voulez vous rapprocher de votre lieu de travail. Et je ne parle pas là des phénomènes d'assignation à résidence dans les zones urbaines sensibles (ZUS). Ce phénomène massif, particulièrement vrai dans les grosses zones urbaines ou l'Île-de-France, atteint également les villes moyennes.

<sup>1</sup> La loi de Robien concerne ceux qui achètent un logement ancien ou un logement neuf destiné à la location à titre de résidence principale. La loi dite «de Robien recentré», entrée en application le 1<sup>er</sup> septembre 2006, change essentiellement les paramètres du régime fiscal: le taux d'amortissement (recentré sur neuf ans), ainsi que le plafond des loyers à respecter (10% au-dessous des prix de marché).

<sup>2</sup> Le nouveau dispositif «Borloo populaire» est un dispositif d'incitation fiscale destiné à favoriser l'investissement immobilier locatif social.

3 • Les écarts de loyers entre les secteurs HLM et locatif privé au 1 <sup>er</sup> janvier 2007 (en euros/mètre carré)			
Zone géographique	Secteur HLM	Secteur privé	Écart de loyers
Agglomérations de moins de 20 000 habitants	4,2	6,1	+ 45 %
Agglomérations de 20 000 à 99 999 habitants	4,0	6,9	+ 73 %
Agglomérations de plus de 100 000 habitants	4,3	8,0	+ 86 %
Agglomération parisienne	5,3	12,9	+ 143 %
France entière	4,5	8,5	+ 89 %

Source: INSEE, enquête trimestrielle loyers et charges au 1<sup>er</sup> janvier 2007.

4 • Nombre de personnes accédant à la propriété selon le niveau de revenu dans le neuf et dans l'ancien (en milliers)				
	2001	2006	2007*	Variation 2007/2001 (%)
Total accédants	673,7	799,2	825	+151,3 (+22,5 %)
Moins de 3 Smic	311,1	354,5	361	+ 49,9 (+ 16 %)
De 3 à 5 Smic	241,7	316,6	340	+ 98,3 (+ 40,7 %)
Plus de 5 Smic	120,9	128,1	124	+ 3,1 (+ 2,6 %)

Source: Modèle DESPINA. \* Estimation.

## LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE DU LOGEMENT

### Les ménages dépensent de plus en plus pour leur logement

Ils consacrent en moyenne 25 % de leur budget aux charges liées au logement (source INSEE), contre 10 % à 15 % il y a vingt-cinq ans. Ce chiffre repose sur une moyenne qui intègre des situations très diverses. Si vous faites une évaluation avec des salaires moyens, des situations familiales moyennes, des villes moyennes, des prix moyens, la situation s'avère en réalité bien plus difficile (*diagrammes 1 et 2*).

Le taux d'effort représente la part de budget que les ménages consacrent au logement (loyer plus charges, aides au logement déduites).

En 2007, dans le parc privé, au coût moyen des loyers pratiqués, le taux d'effort est de 48 %. Cela veut dire que, au prix du marché moyen, une personne seule gagnant 1 000 euros nets/mois consacre 50 % de son budget au logement. La situation est sensiblement équivalente pour un couple avec deux enfants gagnant 1 500 euros nets/mois. Dans le parc social, les taux sont nettement inférieurs.

Ces chiffres sont extrêmement préoccupants. Le taux d'effort est peu analysé : on parle du pouvoir d'achat, des ménages qui ne parviennent plus à boucler leur fin de mois, ou encore du surendettement. Mais l'on n'entend pas suffisamment parler du poids du budget logement sur le pouvoir d'achat ! C'est une réalité que nous devons absolument relayer

dans le débat politique pour mettre en garde contre toute nouvelle mesure venant aggraver un pouvoir d'achat déjà très affaibli.

### Les impayés et expulsions augmentent spectaculairement

L'année dernière, nous avons dépassé la barrière symbolique des 10 000 expulsions effectives, avec le concours de la force publique. Nous sommes là au bout du processus juridique et de prévention.

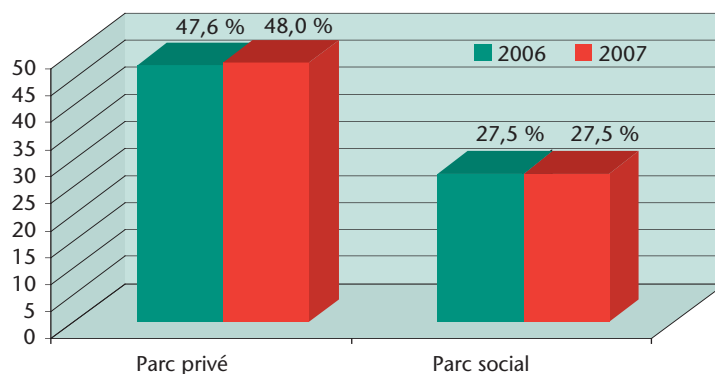
Autre barrière symbolique franchie, celle des 100 000

résiliations de bail pour impayés de loyer. Cela veut dire qu'il y a impayé de loyer constitué, jugement et résiliation du bail. C'est une situation extrêmement fragilisante qui réduit les droits du locataire et peut aboutir à l'expulsion (*tableau 5*).

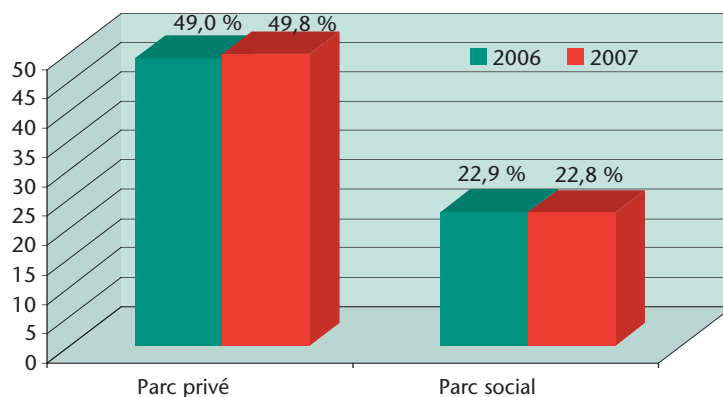
### Les ménages arbitrent différemment leur budget

Ils réduisent les dépenses liées à des postes majeurs comme l'alimentation et la santé, entre autres, pour payer leur loyer et ne pas risquer de perdre leur logement. Ces comportements, plus qualitatifs, sont peu évoqués, mal mesurés et sous-estimés. Il suffit d'être au contact de ces publics pour en appréhender la réalité.

**Diagramme 1 • Évolution du taux d'effort  
Personne isolée locataire d'un studio de 36 m<sup>2</sup>,  
ville de plus de 100 000 habitants en région (revenu : 1 Smic)**



**Diagramme 2 • Évolution du taux d'effort  
Couple avec 2 enfants locataire d'un 3 pièces de 65 m<sup>2</sup>,  
ville de plus de 100 000 habitants en région (revenu : 1,5 Smic)**





5 • Évolution du contentieux locatif

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Contentieux locatif avec demande de délivrance de titre exécutoire (1)	113 432	100 554	97 575	104 433	107 639	111 395	125 078	133 305	130 728	130 791
Décisions de justice prononçant l'expulsion (1)	87 717	75 125	71 323	79 614	81 080	84 138	94 743	103 285	99 768	102 967
Nombre de commandements de quitter les lieux (2)	47 821	47 623	43 017	50 858	52 345	52 351	52 788	59 306	53 599	47 577
Nombre de demandes de concours de la force publique (2)	32 294	33 285	29 823	33 872	36 107	38 151	39 924	41 702	40 329	38 740
Nombre de décisions accordant le concours de la force publique (2)	14 473	13 256	13 915	16 275	16 707	20 087	23 089	18 967	23 029	25 144
Nombre d'interventions effectives de la force publique (2)	4 753	4 359	4 866	5 936	6 305	7 534	9 717	7 610	10 163	10 719

Sources : (1) ministère de la Justice ; (2) : ministère de l'Intérieur.

**On observe un phénomène de surpeuplement des logements**

Quand un ménage veut déménager parce que la famille s'agrandit et que c'est impossible, il conserve son logement ! On connaît bien aujourd'hui les effets pervers qu'entraîne cette cohabitation en surnombre, sur l'échec scolaire entre autres.

Au-delà de cette dimension liée au taux d'effort, nous observons deux phénomènes majeurs.

**• Un phénomène d'accentuation des taudis et des copropriétés dégradées**

Quand l'offre de logement ne répond plus aux besoins des plus modestes, il n'est pas étonnant de voir un recours accentué à des formes dénaturées de logement. C'est parfois du logement dangereux, indigne, ce sont des parkings transformés en logements, des logements découpés (on loge trois ménages au lieu d'un). La pauvreté devient un marché qu'exploitent des personnes sans scrupule qui proposent un habitat indigne et de surcroît très cher.

Les enquêtes que nous avons menées auprès des collectivités et des associations ont mis en évidence une recrudescence de situations de dangerosité, d'insalubrité, d'hôtels dégradés ou de bidonvilles, ces fameux bidonvilles dont on pensait qu'ils avaient été éradiqués dans les années 1970 et qui

refleurissent. Allez voir aux portes de Paris ! Dans certains endroits, il y a des regroupements de 400 personnes, 800 personnes... C'est la problématique des Roms migrants mais pas seulement, il y a aussi des lieux où l'on trouve des petits groupes d'une vingtaine de personnes, souvent seules, qui habitent dans des petites cabanes en tôle ou en bois. Ce sont aussi des copropriétés dégradées. Vous connaissez bien cette situation en Seine-Saint-Denis mais elle existe aussi très fortement ailleurs, à Marseille par exemple.

Selon les chiffres officiels, il y aurait 600 000 logements indignes en France dans lesquels vivent environ 1 million de personnes et 300 000 copropriétés dégradées nécessitant une intervention des pouvoirs publics (tableaux 6 et 7).

Les témoignages que nous avons recueillis montrent également que la crise s'est étendue aux



6 • Nombre de logements réhabilités aidés par l'État			
	PALULOS	Parc privé	Total
1997	176 200	174 200	350 400
1998	168 200	180 600	348 800
1999	160 000	195 800	355 800
2000	123 248	229 000	352 248
2001	88 102	199 900	288 002
2002	75 737	178 385	254 122
2003	80 398	158 069	238 467
2004	58 443	143 391	201 834
2005	91 663	132 044	223 707
2006	75 220	133 281	208 501

Source: DGUHC.

7 • Logements subventionnés par l'ANAH au titre de la lutte contre l'habitat indigne (propriétaires bailleurs et propriétaires occupants)				
	Objectifs 2006	Résultats 2006 (% par rapport aux objectifs)	Objectifs 2005	Résultats 2005 (% par rapport aux objectifs)
Lutte contre l'habitat indigne	13 000	6 243 (48%)	7 500	6 293 (84%)
<i>dont sortie d'insalubrité</i>	5 500	3 486 (63%)	3 000	2 909 (97%)
<i>dont réduction au risque de saturnisme</i>	7 500	2 757 (37%)	4 500	3 384 (75%)

Source: ANAH.

classes moyennes depuis quelques années. Les gens qui se retrouvent en situation précaire ne sont plus seulement des « cabossés de la vie », comme disait l'Abbé Pierre, des personnes complètement désinsérées socialement ou économiquement qui ont eu des parcours très difficiles. Non ! Il y a aussi des personnes qui travaillent, qui ne posent pas de problèmes particuliers d'insertion.

#### • Un phénomène d'accentuation des ségrégations territoriales

La fracture entre ceux qui peuvent choisir leur logement et ceux qui ne le peuvent pas, nous l'avons vu, accentuée fortement ce phénomène. Et je ne parle pas là uniquement des ZUS, c'est un phénomène de société beaucoup plus large ! Les données que nous avons recueillies, par exemple sur des agglomérations, montrent que, à chaque location, chaque mise sur le marché d'une vente de logements, une séparation croissante s'opère. Des études s'appuyant sur des données d'agences immobilières pour les mobilités dans le parc locatif, et

notariales pour les ventes, confirment ce que nous savions déjà. Ce qui nous surprend, c'est l'accentuation du phénomène.

Cette situation a bien sûr un impact très fort sur les ZUS où les personnes sont malgré elles « assignées à résidence », avec un phénomène observé que vous connaissez bien : ceux qui y rentrent sont toujours plus pauvres que ceux qui en sortent. Il ne peut en être autrement sur des marchés tendus ! Seuls les marchés détendus ignorent ce genre de difficultés. Ce sont d'ailleurs les seuls où l'on trouve, y compris dans le parc social en ZUS, des logements disponibles.

Cela pose la question de la place qui est aujourd'hui réservée, dans les zones périphériques ou certaines parties de zones centres, aux plus faibles et aux ménages modestes. Quelle ville voulons-nous ? Cette question, fondamentale, appelle des réponses, une régulation, une intervention

publique. En tout cas, il nous appartient de décrire ce qui se passe pour, dans dix ans, ne pas dire que nous ne savions pas.

**Le mal-logement, c'est aussi un immense gâchis**

– *Un gâchis sanitaire* avec des logements dangereux en nombre croissant. La Fondation Abbé Pierre intervient dans ce champ avec l'opération «SOS Taudis». C'est aussi le saturnisme qui affecte les jeunes en particulier, souvent durablement, parfois mortellement (tableau 8).

– *Un gâchis social* avec des situations d'échec scolaire, la fragilisation de la vie familiale quand l'hébergement provisoire chez des tiers n'en finit pas de l'être, créant des situations de tension très fortes. C'est l'impossibilité pour un jeune de se projeter professionnellement.

Il y a le stress des personnes qui travaillent d'arrache-pied avec une double vie parce qu'elles sont, au jour le jour, à la recherche d'un logement. Ce sont également ceux qui ne dorment pas parce qu'ils vont être expulsés ou parce qu'ils n'ont plus les moyens de payer le loyer du mois. Ce sont aussi des parcours professionnels entravés par l'absence de logement. Certaines personnes refusent par exemple une mutation parce qu'elles n'ont pas de logement. Ce sont des situations paradoxales où des gens choisissent leur emploi en fonction du logement.

Et puis, un sentiment d'injustice. Que croyez-vous que pense une personne seule avec un Smic, un couple avec un ou deux Smic, quand ils présentent leur candidature pour un logement face à 70 postulants

8 • Signalement et traitement du saturnisme			
	2002	2003	2004
Mesures préventives – nombre de départements avec zone à risque	53	68	78
– nombre d'états des risques d'accessibilité au plomb (ERAP)	58 744	74 115	86 856*
Signalements – nombre de cas de saturnisme chez enfants mineurs (1)	492	459	495
– Logements présentant des risques	1 366	1 134	1 284
Nombre de diagnostics (2)	3 172	3 639	4 296
Travaux – dans des logements	2 051	1 784	1 617
<i>dont par propriétaire</i>	1 920	1 534	1 367
<i>dont travaux d'office</i>	131	250	250
– sur parties communes	156	361	313
Nombre de contrôles de conformité après travaux	803	1 040	1 513
*Ce chiffre est établi sur un plus grand nombre de départements que les 78 définis avec zone à risque. (1) 70% des cas déclarés concernent l'Île-de-France en 2002 et 65% en 2003. (2) Environ un diagnostic sur deux est positif en 2002 et trois sur quatre en 2003.			

dont certains ont des salaires équivalant à dix fois le loyer demandé? Ils travaillent, ont l'impression d'avoir fait ce qu'il fallait pour trouver leur place dans la société et pourtant ils sont exclus, parce qu'exclus du logement.

– *Un gâchis économique pour nos finances publiques.* Il y a les dépenses hôtelières, qu'il faut bien sûr poursuivre parce qu'elles sont une réponse d'urgence, mais quand on regarde les coûts qu'elles représentent on se dit que des solutions durables pourraient sans doute être trouvées!

La situation que nous connaissons aujourd'hui s'explique par des phénomènes bien identifiables mais on voit bien que ses conséquences sont d'une portée qui dépasse largement la question du logement.





## POINT D'ACTUALITÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES DU LOGEMENT

### *Le logement social, meilleure solution pour les ménages modestes ou fragilisés ?*

On constate que le logement social est finalement la seule offre de qualité qui, par ses niveaux de loyers, protège durablement les ménages modestes ou fragilisés. Or, et cela nous préoccupe beaucoup, dans le même temps où l'on fait ce constat, le logement social est menacé de toutes parts. Il est menacé dans son financement, dans sa fonction, dans sa destination. Faut-il le réserver aux plus pauvres au détriment des catégories modestes ? Faut-il dissuader ceux qui ont un peu plus de ressources par le biais de surloyers très forts, ce qui pose la question de la mixité sociale. Son financement va-t-il être modifié avec la remise en question de son système de collecte via le Livret A ? Autant de questions préoccupantes que nous devons nous poser.

La Fondation Abbé Pierre n'a pas vocation à défendre le mouvement HLM en tant que tel. Nous voulons simplement prévenir toute lecture idéologique qui ne tiendrait pas compte de la situation que nous venons d'exposer. Ne jouons pas aux apprentis sorciers, cet outil a quand même permis de créer plus de 4 millions de logements en un siècle, ce n'est pas rien ! Prenons garde à ce que les réponses apportées ne réduisent encore davantage la seule offre accessible aux catégories modestes et aux plus fragiles.

### *Le secteur de l'hébergement*

Nous avons constaté un élargissement des publics susceptibles de

faire appel au secteur de l'hébergement, dû entre autres à une fragilisation des ressources, au phénomène des travailleurs pauvres, au phénomène d'exclusion par le logement d'une manière générale. Le secteur de l'hébergement d'urgence, de l'hébergement d'insertion, de l'hébergement temporaire, subit une pression très forte liée à la diversification et à l'augmentation de ses publics.

### • Redonner son vrai rôle au secteur de l'hébergement

Le secteur de l'hébergement est destiné aux personnes connaissant des difficultés sociales ou économiques, qui ont temporairement besoin d'être accompagnées pour sortir d'une situation difficile avant de retrouver un logement autonome. Or, compte tenu des conditions extrêmes du marché locatif et des faibles ressources d'un bon nombre d'entre elles, ce parcours est rendu extrêmement difficile, voire impossible. Même si elles travaillent. Le secteur de l'hébergement subit de ce fait de plein fouet un phénomène d'engorgement, il ne peut plus accueillir toutes les personnes qui en auraient légitimement besoin.

Cette situation est aussi liée à la faillite des politiques publiques dans un certain nombre d'autres domaines qui rejaillit directement sur les centres d'hébergement. Quid de la réinsertion des sortants de prison ? Quid de l'accompagnement des personnes en souffrance psychiatrique ? Quid de l'accompagnement des personnes migrantes ? Hélas ! pas grand-chose aujourd'hui.

### • Le plan d'action renforcé pour les sans-abri

Sous l'impulsion de ce plan, une partie des places d'urgence ont été transformées en places de stabilisation. Les personnes à qui l'on proposait des réponses précaires peuvent bénéficier aujourd'hui d'un hébergement stable où elles peuvent rester 24 heures sur 24, jusqu'à ce qu'une solution leur soit proposée. Cette évolution, positive, crée dans le même temps une pression sur le secteur. L'hébergement d'urgence créait des places disponibles par le simple fait du turnover. La question qui se pose au-delà de l'adaptation des locaux et de l'accompagnement des personnes est de savoir s'il restera suffisamment de places pour répondre aux besoins d'urgence... la réponse est non.

Nous demandons que tous les moyens soient mis en œuvre pour que ce secteur joue son rôle et seulement son rôle et n'assume pas la fonction de pompier des autres politiques publiques.

Nous demandons que les évolutions législatives ou autres plans prennent la mesure des incidences que leur application induit. De sorte que ce secteur de l'hébergement puisse enfin jouer le rôle qui est le sien : accompagner pendant une période limitée les personnes fragilisées et non être l'amortisseur de la crise du logement.

### *Loi DALO, loi SRU... Où en est-on ?*

Nous le savons, le droit au logement opposable n'est pas applicable aujourd'hui compte tenu du nombre de logements disponibles et de l'afflux de demandeurs, en particulier sur les territoires où la crise du logement est



aiguë. Pour qu'il soit effectif, il faudra produire plus de logements à loyers accessibles et élargir l'offre d'hébergement, en s'appuyant entre autres sur des produits comme les maisons relais qui sont bien adaptées aux personnes qui ne peuvent pas accéder immédiatement à un logement autonome.

Il faut également stopper le flux croissant des expulsions. Nous avons demandé, avec la FNARS (Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale), le Secours catholique, les Enfants de Don Quichotte et d'autres associations du collectif, un moratoire jusqu'en décembre 2008, date à laquelle on passe à la phase contentieuse de la mise en œuvre de la loi. Expulser plus, pourquoi? pour allonger la liste des personnes éligibles au DALO?

La loi DALO donne un nouveau droit, très important, mais doit pouvoir influencer sur les politiques du logement. Si vous avez droit à un hébergement ou à un logement en vertu de cette loi, le préfet a l'obligation de vous le trouver. Dans le cas contraire, et ce à partir de décembre 2008, le tribunal administratif pourra condamner l'État à une astreinte financière pour manquement à ses obligations. Laquelle astreinte va dans un fonds (le fonds urbain) alimenté par l'État.

L'objet de la loi SRU<sup>3</sup>, quant à elle, est de produire du logement social là où il n'y en a pas. Elle devrait permettre une meilleure répartition du logement à loyers accessibles, une atténuation des processus de discrimination et la construction de 20000 logements sociaux par an financés. Encore faudrait-il que cette loi soit appliquée partout – deux tiers des communes ne la respectent pas! – et que les logements sociaux financés en PLS<sup>4</sup>, inaccessibles à la

grande majorité des demandeurs, en soient exclus ou tout du moins comptabilisés différemment! Pour 60% des 1,3 million de demandeurs, le besoin c'est le PLAI<sup>5</sup>!

La question de l'application des lois et de la cohérence des politiques publiques qui accompagnent ces lois est donc posée. De même, la part des dépenses publiques consacrées au logement – État, collectivités locales, partenaires sociaux – représente aujourd'hui 1,78% du PIB contre 2% il y a trente ans! Alors que les collectivités locales ne cessent d'augmenter leur contribution, que les bailleurs sociaux engagent de plus en plus leurs fonds propres, je crains fort que l'État ne se désengage encore davantage.

### Ne nous trompons pas de combats...

#### • T'es à l'abri, c'est pas si mal!

Attention aussi au glissement pernicieux qui consisterait à penser que mettre les gens à l'abri c'est déjà très bien et que l'on doit s'en contenter. Quand le ministre du Logement et de la Ville a demandé aux personnes qui sont dans la rue avec le DAL<sup>6</sup> de retourner dans leurs hôtels, elle ne dit pas autre chose. Allez aussi voir les places ouvertes en urgence quand il fait très froid ou quand tous les foyers sont pleins dans Paris et vous comprendrez pourquoi certains préfèrent rester dans les bois. À la Fondation, nous continuerons à nous battre et à revendiquer une insertion par le logement parce qu'un logement c'est un accès à l'emploi, c'est la possibilité d'avoir une vie sociale.

Nous avons mené une négociation avec François Fillon qui, pour la première fois, a porté sur l'interaction entre hébergement et logement. 250 millions ont été débloqués pour le secteur de

l'urgence mais rien pour une mobilisation plus forte sur le logement. Si nous arrivons à travailler sur le coût du mal-logement pour en prendre la mesure et montrer l'incohérence des politiques publiques, je suis persuadé que nous aurons là un formidable levier d'action.

#### • Sensibiliser un public plus large

Pourquoi rien ne bouge? Parce que la question du logement est traitée de manière segmentée, par dispositifs, par territoires, par cinq lois en six ans sur le logement, par de petits aménagements du Code de l'urbanisme... Que nous disent les gens? «*Il faut que je me débrouille*», «*j'accueille mon voisin qui va se faire expulser parce que je ne peux pas le laisser dans la rue*», «*je donne de l'argent à mes petits-enfants parce que je veux qu'ils puissent se loger convenablement même si ça m'oblige à me restreindre*». On fait reposer la solidarité sur les citoyens. Il n'y a pas non plus de syndicat pour les mal-logés, il y a des gens qui défendent leur cause, mais cela reste peu organisé.

On peut construire beaucoup plus de logements adaptés à la demande sociale et répondre aux besoins du secteur de l'hébergement si l'on s'en donne les moyens et s'il y a une réelle volonté politique. Mais, avant tout, il faut sensibiliser un public plus large, au-delà des experts et des associations pour exiger une politique du logement plus solidaire et plus sociale. ■

<sup>3</sup> La loi solidarité et renouvellement urbains impose à toutes les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Île-de-France), et qui font partie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants, d'atteindre un quota de 20% de logements sociaux.

<sup>4</sup> Prêt locatif social: pas de subvention de l'État.

<sup>5</sup> Prêt locatif aidé d'intégration: la subvention de l'État est 14 000 € pour un PLAI. Pour un PLUS (prêt locatif à usage social), la subvention de l'État est de 2 600 €.

<sup>6</sup> Association Droit au logement.



## UN ZOOM SUR LE TERRITOIRE DE LA SEINE-SAINT-DENIS

Martine Théaudière, directrice générale d'Interlogement 93

*Interlogement 93 est une association fédérative qui regroupe 43 associations de la Seine-Saint-Denis, représentant une cinquantaine de structures, qui se sont mobilisées en 1990 au moment de la loi Besson sur les difficultés d'accès au logement des publics qu'elles accueillent. L'association gère le numéro d'urgence sociale de la Seine-Saint-Denis, le 115, ce qui l'amène à travailler en partenariat avec l'ensemble des structures d'hébergement du département.*

### **L'hébergement : un secteur totalement « embolisé »**

J'ai recensé 7 000 places d'hébergement, à rapporter au chiffre de 67 000 demandes de logement enregistré par la préfecture : environ 700 places d'urgence (550 en centres et 120 en hôtels) auxquelles s'ajoutent les 1 000 places du 115 de Paris avec qui nous collaborons et celles du conseil général, en hôtels ; un peu moins de 1 000 places en CHRS<sup>1</sup> ; 400 en CADA<sup>2</sup> ; 80 en maisons relais<sup>3</sup> ; environ 320 en centres maternels ; 2 000 en dispositif ALT<sup>4</sup> ; 1 000 en foyers de jeunes travailleurs, environ 700 en résidences sociales.

Les séjours en CHRS comme en résidences sociales excèdent largement les deux ans. Certaines familles sont là depuis

plusieurs années alors qu'elles n'ont plus besoin d'accompagnement social. Cela génère de l'incompréhension, de l'épuisement car aucune sortie ne leur est proposée. Nous sommes dans une situation catastrophique. Le contingent préfectoral représente 2 000 logements et le taux de rotation du parc social est de 2%, un record national !

Une des particularités de l'hébergement d'urgence de ce département est d'accueillir prioritairement les familles (92% de couples avec enfants ou de familles monoparentales). Nous n'avons pas de solution à proposer aux personnes isolées et particulièrement aux jeunes alors même que la demande est forte : le mois dernier, nous avons eu 33% d'appels de jeunes de 18 à 25 ans. Cette situation est bien sûr liée à la précarité des ressources. Nous avons également des travailleurs pauvres dont les ressources leur permettent tout juste de se payer l'hôtel les quinze premiers jours du mois.

Le 115 est financé à 100% par la DDASS à hauteur de 7 millions d'euros. Nous traitons environ 500 demandes par jour pour lesquelles nous disposons d'une place ou deux, cinq les bons jours, et de 120 nuitées d'hôtel. Nous renvoyons les autres personnes vers le travailleur social qui les suit... Nous avons mis en place l'année dernière un dispositif d'évaluation assuré par un travailleur social qui rencontre les personnes au plus tard dans les

48 heures de leur arrivée à l'hôtel, cela pour réduire au maximum la durée du séjour. Mieux on évalue la situation, mieux on peut orienter et accompagner, voire raccrocher avec des référents ou le lieu d'ancrage de la famille.

Christine Boutin a installé la Conférence régionale de l'hébergement en Île-de-France dont le premier grand chantier devrait permettre de recenser l'ensemble des dispositifs d'hébergement en Île-de-France. Cette cartographie, complexe à réaliser, devrait permettre une meilleure coordination régionale.

### **Le PARSA, premier bilan**

Ce plan est consécutif à l'action des Enfants de Don Quichotte en 2006. Les associations qui se battent depuis des années sur le même sujet n'ont apparemment pas su utiliser les bonnes armes... Je ne ferai pas de commentaires sur la médiatisation des effets sociaux... En 2006, le rapport de Mme de Fleurieu, directrice de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, préconisait déjà la création de places de stabilisation.

Sur le principe, le PARSA est un bon système. L'ensemble du secteur social et associatif a toujours souhaité aller dans ce sens pour ne plus voir les personnes passer d'un centre d'hébergement à un autre, loger ensuite à l'hôtel, etc. – c'est à ce prix que l'on créait de la fluidité... –, mais encore faut-il qu'il y ait des solutions de sortie vers le logement !

<sup>1</sup> Centre d'hébergement et de réinsertion sociale.

<sup>2</sup> Centre d'accueil pour les demandeurs d'asile.

<sup>3</sup> Dispositif d'hébergement sans limitation de durée.

<sup>4</sup> Allocation de logement temporaire.

La Seine-Saint-Denis est le département d'Île-de-France le plus en difficulté sur cette question mais, hélas! je ne suis pas sûre que les pouvoirs publics en aient réellement conscience. Des projets émergent, un schéma départemental d'hébergement et d'insertion sera peut-être intégré au plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), mais ils sont loin de pouvoir répondre à la crise du mal-logement. Les délais entre les programmations de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et les projets en cours sont très longs, que faire avec les familles en attendant? Je suis également étonnée que l'on n'ait pas plus engagé d'actions contre l'habitat indigne. Si! J'ai appris qu'il y avait une brigade de gendarmerie spécialisée dans l'habitat indigne dont le rôle est de « constater » l'état des lieux loués par les « marchands de sommeil »...

Dans notre département, la mise en œuvre du PARSA n'a pas élargi l'offre d'accueil, des places d'urgence ont été transformées en places de stabilisation dans des locaux inadaptés: pas de chambres individuelles, pas de cuisine, pas d'espace pour les enfants et une promiscuité qui engendre parfois de la violence. S'y ajoute une insuffisance du financement qui ne permet pas aujourd'hui de proposer un accueil 24 heures sur 24 dans toutes les structures engagées dans la démarche.

La commission régionale étudie actuellement l'agrément de places de stabilisation en places CHRS. Je rappelle qu'il y a en CHRS un travailleur social pour huit situations; en stabilisation, ce devrait être un travailleur social pour vingt situations. Rien ne nous assure que les moyens financiers dégagés seront à la hauteur du coût de la place CHRS (financement des postes, aménagement des locaux).

## La loi DALO

Interlogement 93 siège à la commission DALO. En Seine-Saint-Denis, plus de 2 000 recours ont été déposés pour une dizaine de demandes de logement et six dossiers validés. Nous traitons une cinquantaine de dossiers par séance au rythme de deux réunions par mois qui deviendront hebdomadaires au mois de septembre. Nous voyons énormément de dossiers de suroccupation, de personnes invalides sans reconnaissance COTOREP<sup>5</sup> ou de personnes vieillissantes hébergées par le réseau amical.

Pour voir les dossiers de près, je peux dire qu'il y a un défaut d'aide à leur instruction alors que le document est complexe à remplir. L'ADIL<sup>6</sup> ne fait qu'instruire les dossiers, il n'y a pas dans le département de lieux d'accompagnement des familles, d'où des dossiers incomplets ou erronés refusés par la commission. Toutes les personnes actuellement dans le dispositif d'hébergement pourraient être éligibles... Sans parler de celles qui habitent dans du logement privé indigne dans des conditions très précaires ou qui sont en hébergement amical ou familial.

Comment allons-nous répondre aux personnes en détresse sans logements à proposer? Je ne sais pas. Nous devons suivre avec vigilance l'évolution de la situation. Mes propos, à défaut d'être optimistes, sont assez proches, je crois, de la réalité. ■

PROFESSION  
BANLIEUE

CENTRE DE RESSOURCES

15, rue Catulienne

93200 Saint-Denis

Tél. : 01 48 09 26 36

Fax : 01 48 20 73 88

profession.banlieue@wanadoo.fr

www.professionbanlieue.org

AVEC LE SOUTIEN DE

- La Préfecture de l'Île-de-France
- L'Acse
- La DDASS de la Seine-Saint-Denis
- La Direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté
- Le Conseil général de la Seine-Saint-Denis
- Le Conseil régional de l'Île-de-France
- Les villes de la Seine-Saint-Denis
- La Caisse des dépôts
- Le Fonds social européen

<sup>5</sup> Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel.

<sup>6</sup> Agence départementale d'information sur le logement.