



Rencontres nationales 2012

REPÈRES
DU MOMENT

La **PLACE**
du **logement**
accompagné
dans les
POLITIQUES
PUBLIQUES

..... <http://rencontres.unafo.org>

Sommaire

Politiques publiques et logement accompagné page 3

En direct des régions page 8

- > Le point de vue des adhérents,
exprimé au cours des Rencontres régionales organisées en 2012..... page 9

Au croisement des savoirs page 16

- > Synthèse du rapport 2012 de la Fondation Abbé Pierre
sur l'état du mal-logement en France page 17
Coordination Christophe Robert
- > Pour un débat politique
Réinvestir dans le logement social page 33
Thierry Debrand in *Esprit* - janvier 2012

Travaux en cours : bilans et perspectives page 40

- > Synthèse de l'étude visant à mieux connaître
et valoriser le champ du "logement accompagné" page 41
- > Propositions des Acteurs du logement d'insertion page 46
- > Bilan de la mise en œuvre des services intégrés
d'accueil et d'orientation (SIAO). page 47
- > Bilan 2011 du Conseil consultatif
des personnes accueillies / accompagnées..... page 51
- > Synthèse du plan psychiatrie et santé mentale 2011-2015..... page 54
- > Bilan du plan de traitement
des foyers de travailleurs migrants de 1997 à 2011 page 58
- > L'accès aux droits sociaux des immigrés âgés..... page 63

Conception / rédaction : Unafo - Création graphique et mise en pages :  www.caramel-et-paprika.fr



Imprimé par **Caractère** sur du papier issu de forêts gérées durablement.
PEFC/10-31-945 - novembre 2012

Unafo - 29 / 31 rue Michel-Ange 75016 Paris - Tél. 01 40 71 71 10 - Fax 01 40 71 71 20 - e-mail : contact@unafo.org - site Internet : www.unafo.org

Politiques publiques et logement accompagné

► Pourquoi est-il indispensable de se questionner aujourd'hui sur la place du logement accompagné dans les politiques publiques ?

► Un nouveau référentiel des politiques publiques

La politique dite de refondation engagée depuis deux ans constitue une rénovation en profondeur de l'intervention publique dans le domaine de l'hébergement et de l'accès au logement : il s'agit d'un nouveau "référentiel" ou paradigme des politiques publiques⁽¹⁾ qui, progressivement, se met en place. Il passe par la construction d'une représentation partagée, d'une image commune de la réalité sur laquelle il s'agit d'intervenir, en l'occurrence le secteur du logement et de l'hébergement et son rôle dans la société. Le référentiel repose ensuite sur un ensemble de prescriptions qui donnent du sens à un programme politique en définissant des critères de choix et des modes de désignation des objectifs. Il requiert enfin qu'un ensemble de médiateurs interviennent, ici l'ensemble des acteurs de l'hébergement et de l'accès au logement, afin de rendre possible le changement voulu. En cela, un référentiel de politiques publiques est à la fois un mode de justification d'une politique publique et un mode de régulation de cette politique.

Le précédent référentiel des politiques publiques est celui dont nous avons hérité dans les années 90, après la Loi Besson ; il reposait sur trois caractéristiques principales :

- la représentation commune d'une "crise de l'offre" de logements accessibles pour des ménages "défavorisés" ou en situation de précarité sociale, comme élément fondateur
- la large mobilisation, dans un contexte de décentralisation, des collectivités locales et de leurs partenaires comme médiateurs de cette politique⁽²⁾, et l'institutionnalisation d'une "scène sociale" faisant appel à de nombreux opérateurs ou médiateurs, en grande partie associatifs, susceptibles de mobiliser une offre permettant l'accès au logement
- la production et le développement d'offres spécifiques d'hébergements (urgence, stabilisation, insertion sociale), de logements d'insertion (résidences sociales, pensions de famille, logements dans le diffus) reposant sur des dispositifs développés sous forme de millefeuille sans souci de cohérence et d'efficacité.

⁽¹⁾ *Les politiques publiques*, Pierre Muller, PUF 2011

⁽²⁾ Avec cela la création des Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et des Fonds de solidarité logement (FSL) pour garantir le droit au logement des publics considérés comme "défavorisés".

Les difficultés révélées ou renforcées ces dernières années ont conduit la politique de l'hébergement et de l'accès au logement à se repenser, et avec elles, les différents médiateurs du paradigme. Il s'agit de faire face à la conjonction de quatre phénomènes structurants de l'action publique :

- 1 - L'extension de la pauvreté conjuguée à une crise persistante du logement.** La montée du chômage, des précarités et de la pauvreté⁽³⁾ est la résultante des transformations profondes qui affectent l'économie depuis plusieurs années. Le logement est une des sphères où se cristallise cette "crise" sociale large, devenue patente dans ce domaine avec le décalage persistant entre les demandes de logements qui se situent à plus de 500 000 unités supplémentaires par an et une production qui peine à atteindre 350 000 logements⁽⁴⁾. Cette crise de l'offre favorise une envolée des prix de l'immobilier et des prix à la location, qui implique, pour des personnes modestes, des difficultés croissantes pour se loger. Ce sont ainsi 3.6 millions de personnes qui sont mal logées⁽⁵⁾ et plusieurs millions de personnes fragilisées dont la situation peut basculer rapidement dans le mal-logement. La production et la mobilisation d'une offre de logements accessibles doivent donc connaître un nouvel élan à la hauteur des problèmes rencontrés.
- 2 - L'émergence de publics ou de ruptures mal prises en compte par les réponses institutionnelles.** L'extension des précarités et de la pauvreté amplifie les phénomènes de rupture et d'an-crage durable de personnes dans des situations de mal-logement et d'insécurité personnelle et sociale. Ainsi, "pour ne plus condamner à la rue", il devient nécessaire d'affiner les modes d'action, de prévenir les expulsions, la mise à la rue de publics tels que les sortants d'hôpitaux psychiatriques, les jeunes issus de l'Aide sociale à l'enfance (ASE), les sortants de prison, et de poursuivre la lutte contre l'habitat indigne notamment⁽⁶⁾. Une nouvelle politique de l'hébergement et de l'accès au logement doit donc permettre d'éviter ces ruptures et ces basculements.
- 3 - Le constat partagé de la nécessité de réorienter le système de l'hébergement et de l'accès au logement.** Des réponses d'hébergement ou de logement adapté se sont développées quantitativement et qualitativement, mais cela a conduit à des empilements de dispositifs, sans que leur efficacité et la lisibilité pour les personnes concernées et l'environnement ne soient assurées : l'accès au logement et à l'hébergement demeure un véritable parcours du combattant qui requiert des personnes mal logées qu'elles sachent s'adresser à de multiples interlocuteurs. La création des Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) a été une première réponse à cette situation, mais leur mise en œuvre et leur articulation avec les dispositifs existants sont aujourd'hui limitées⁽⁷⁾. Les modes d'hébergement eux-mêmes semblent devoir évoluer pour éviter "l'enfermement" des personnes dans les institutions, les rapprocher des dispositifs d'aide sociale mis en place dans les territoires et, enfin, les considérer comme des citoyens à part entière. Une telle évolution nécessite de garantir qu'une orientation prioritaire vers le logement permettra de mobiliser les moyens d'accompagnement souples et adaptés.
- 4 - Le retour de l'Etat.** La loi sur le droit au logement opposable adoptée en 2007 fait de l'Etat le garant de son application et de son effectivité. La mise en œuvre de ce droit au travers des commissions de médiation confère donc à l'Etat de nouvelles responsabilités dans un contexte de fortes disparités des réponses selon les territoires. L'Etat veut "reprendre la main", ce qui

⁽³⁾ En 2010, selon l'INSEE, 8.6 millions de personnes vivaient en dessous le seuil de pauvreté (964 € par mois) soit 14 % de la population.

⁽⁴⁾ Cf. *L'Etat du mal-logement en France*, 17^e rapport annuel, Fondation Abbé Pierre, janvier 2012, p.59.

⁽⁵⁾ Cf. *L'Etat du mal-logement en France*, 17^e rapport annuel, op.cit., p.12.

⁽⁶⁾ Cf. Rapport d'Etienne Pinte sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, juin 2008.

⁽⁷⁾ Cf. *infra*, Synthèse du bilan de la mise en œuvre des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), IGAS, février 2012.

nécessite de renforcer des dispositifs marqués, jusqu'alors, par une forte décentralisation et délégation de compétences. Cela se concrétise par la mobilisation des contingents préfectoraux, la mise en place de SIAO et de Plans départementaux accueil hébergements insertion (PDAHI) au sein des PDALPD, la création des Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX).

Impulsée avec la politique du "logement d'abord", l'orientation prioritaire vers le logement nécessite de mobiliser ou de produire une offre accessible et adaptée et les moyens d'accompagnement qui y sont liés ; cela demande aussi une inscription forte de cette nouvelle orientation de l'Etat dans des politiques territoriales largement décentralisées : les aides à la pierre sont de plus en plus souvent déléguées aux intercommunalités et aux départements, les Fonds de solidarité logement (FSL) sont gérés par les départements et nombre de dispositifs en matière d'action sociale, d'aide sociale à l'enfance, d'aide au vieillissement ou aux populations en souffrances psychiques (MDPH) sont gérés par les départements.

Cette volonté nouvelle de l'Etat, d'assurer une meilleure prise en compte des personnes mal logées ou menacées de rupture, demande par ailleurs une collaboration renforcée et une coordination interministérielle déterminée entre le ministère du Logement et le ministère des Affaires sociales ainsi qu'avec d'autres ministères concernés (Immigration, Justice, Santé). C'est le sens de la mise en place d'un délégué général en 2008 puis, en 2010, d'un délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement (Dihal).

Comment, dans ce contexte institutionnel complexe tirillé entre Etat et collectivités locales, gouverner autrement la politique de l'hébergement et de l'accès au logement ? Quelle place les acteurs de logement accompagné peuvent-ils y trouver, en tant que médiateurs essentiels des politiques menées par l'Etat ?

► Le logement accompagné : du concept à la réalité

Depuis quelques années déjà, l'Unafop se définit comme l'Union professionnelle du logement accompagné. Au fil des journées professionnelles nationales, notamment celles des 9 et 10 novembre 2011 à l'Hôtel de Ville de Paris, les échanges entre adhérents, les débats au sein des instances de l'Union et du conseil d'administration en particulier, ont donné du contenu et du sens à cette notion. Par ailleurs, six réunions régionales ou inter-régions se sont tenues en 2012 ; elles ont permis de faire émerger de façon précise les préoccupations des adhérents et leur place dans le processus de refondation de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement, et, de manière plus large, dans les politiques publiques concernant le secteur. Enfin, une étude intitulée "Logement accompagné, état des lieux d'un tiers secteur"⁽⁸⁾ et réalisée au printemps 2012 vient compléter le travail collectif de l'union professionnelle. Par ces démarches associant des acteurs variés, a pu se constituer un concept solide, reflétant des réalités multiples.

L'étude sur le logement accompagné⁽⁹⁾ propose les caractéristiques suivantes pour définir le secteur : l'inscription dans le champ de la politique publique, l'appartenance à la réglementation du logement, une offre de logements diversifiée. Elle établit une quantification de l'offre, environ 220 000 logements, et précise enfin les enjeux forts pour le secteur, à savoir lui donner une visibilité, renforcer un modèle économique fragile, aller vers une gouvernance plus intégrée et transparente.

⁽⁸⁾ Etude menée pour la Dihal par le Cabinet Fors Recherche sociale ; Cf. *infra*.

⁽⁹⁾ Etude Dihal, op.cit. ; Cf. *infra*.

Ce constat trouve une résonnance particulièrement forte dans l'instauration d'un nouveau référentiel des politiques publiques, notamment au regard des publics et des solutions d'habitat d'une part, des finalités poursuivies par les acteurs du secteur d'autre part : le logement accompagné trouve toute son utilité dans le nouveau paradigme en train de se dessiner, et se doit d'être un médiateur actif pour sa prise en compte dans la définition des prescriptions et modes de gouvernance.

► **Face à l'extension de la pauvreté et l'émergence de publics mal pris en compte : l'émergence d'une diversité de solutions d'habitat proposées**

La crise sociale que nous avons évoquée se caractérise par l'extrême diversité des publics fragilisés : jeunes en difficulté et sans soutien familial, personnes âgées, travailleurs pauvres, personnes en mauvaise santé ou/et en souffrances psychiques, migrants en situation de grande difficulté, personnes ayant vécu des parcours de grande exclusion. Certaines personnes pouvant cumuler les difficultés : il en va ainsi des personnes âgées immigrées rencontrant des problèmes administratifs et de santé.

L'émergence de la notion de "publics défavorisés" dans les années 89-90 allait de pair avec une forte décentralisation des politiques du logement. La caractérisation assez vague de la notion de "publics défavorisés" entendue comme des personnes vivant de revenus en dessous d'un certain seuil et rencontrant des difficultés particulières pour accéder à un logement de droit commun, a renvoyé la définition des politiques de peuplement et des processus d'attribution aux territoires d'implantation des établissements ou des logements en fonction de projets sociaux définis de manière partenariale.

La segmentation des politiques publiques intervenant par secteurs et la multiplication des types d'établissement ont renforcé ce mouvement de diversification de la prise en charge des personnes logées en fonction de leur âge, de leurs parcours, etc. Les formes d'habitat se sont en conséquence diversifiées ou spécialisées : foyers de travailleurs migrants, foyers de jeunes travailleurs, résidences sociales, résidences soleil, pensions de famille, résidences accueil, logements dans le diffus, résidences hôtelières à vocation sociale, etc.

Les acteurs du logement accompagné sont ainsi devenus les gestionnaires d'un "millefeuille" des politiques du logement pour des publics très différents. Ils ont su, dans les deux dernières décennies, proposer des solutions innovantes de logement et de services, adapter leur organisation dans un contexte économique rendant difficile l'équilibre financier, tant en gestion qu'en investissement.

Cette diversité de publics et de modes d'habitat se caractérise cependant par des finalités et des métiers communs.

► **Les acteurs du logement accompagné défendent une posture professionnelle partagée de ce qui fait leur utilité sociale**

"Sans chez-soi" est la notion retenue par la conférence européenne de consensus de décembre 2010 pour caractériser la situation des personnes sans abri et fixer pour objectif aux politiques publiques de lutte contre le mal-logement : proposer un réel "chez-soi"⁽¹⁰⁾ aux personnes en situation de mobilité, de précarité, de vulnérabilité sociale. Un "chez-soi" renvoie à un statut juridique et une forme matérielle, des murs, une maison au sens classique du terme, mais aussi à tout ce que permet "un logis", à la garantie sociale et personnelle qu'il octroie.

⁽¹⁰⁾ Cf. "La santé des personnes sans chez-soi" Vincent Girard, Pascale Estecahandy, Pierre Chauvin - novembre 2009.

L'Unafop définit ce “chez-soi” par quatre “A” : autonome, abordable, adapté et accompagné.

Autonome, c'est disposer d'une intimité chez soi et d'une sécurité dans le logement. La réglementation qui s'applique aux établissements et logements proposés (logements foyers, résidences sociales, pensions de famille, logements dans le diffus) en fait de véritables domiciles, privés et sécurisés.

Abordable, c'est accéder à un “chez-soi” en cas de faibles ressources. Grâce à des financements de l'Etat, des collectivités locales, d'Action Logement et, de plus en plus souvent, grâce à des fonds solidaires, les logements sont proposés à un coût maîtrisé, garantissant aux personnes logées de pouvoir vivre dignement.

Adapté, c'est se voir proposer un “chez-soi” selon sa situation personnelle. Selon que l'on est jeune, sortant de la rue, âgé ou issu de l'immigration, les besoins se traduiront de manière différente dans l'organisation du logement.

Accompagné, c'est pouvoir vivre chez soi, mais pas tout seul si besoin est. C'est ce que les acteurs du logement accompagné proposent, au travers d'une gestion locative sociale, d'un accompagnement vers et dans le logement.

Concrètement, cela passe par la mise en œuvre d'une gestion locative sociale de proximité remplissant quatre grandes fonctions : la régulation des établissements (accueil et intégration des résidents, veille et suivi au quotidien), la prévention et la gestion renforcée des impayés, la lutte contre l'isolement (écoute et lien social à l'intérieur de l'établissement, inscription de celle-ci dans la vie sociale locale), et enfin la médiation des personnes vers les services extérieurs (veille, détection des problèmes, orientation, mise en contact, suivi des situations). Cette gestion locative sociale est particulièrement renforcée dans le cas de certains établissements (pensions de famille ou résidences accueil) où celle-ci se transforme en une véritable aide à la vie quotidienne pour des personnes en situation d'exclusion, d'addiction ou de souffrances psychiques.

Si ces fonctions donnaient déjà corps à l'intervention des acteurs du logement accompagné dans les décennies précédentes, celles-ci sont percutées depuis quelques années par l'émergence du nouveau référentiel des politiques publiques, et requièrent d'eux qu'ils développent de nouvelles capacités à agir. Ainsi, les gestionnaires de logements accompagnés sont également devenus de véritables “ensembliers de l'accompagnement social”, capables de mobiliser, dans l'environnement proche des établissements, les moyens d'accompagnement souples et adaptés dont les personnes ont besoin.

Le logement accompagné est un concept, un secteur, un “métier” qui fait aujourd'hui sens et renvoie à un champ d'action dont l'utilité sociale est précisément de pouvoir répondre aux nouvelles formes de pauvreté et de précarisation. Quant à place qu'il occupe dans le contexte politique et institutionnel actuel, elle est à questionner au regard des mutations profondes des modes d'intervention publique.

Sommaire

En direct des régions

- > Le point de vue des adhérents,
exprimé au cours des Rencontres régionales organisées en 2012.....page 9

En direct des régions

Le point de vue des adhérents, exprimé au cours des Rencontres régionales organisées en 2012

La politique de refondation de l'hébergement et de l'accès au logement est engagée depuis plus de deux ans. L'organisation de Rencontres régionales de l'Unaf o était donc opportune pour recueillir l'avis des adhérents sur les outils mis en place, sur leur participation aux dispositifs, sur les finalités et les modalités de mise en œuvre de cette politique. Ceci d'autant plus que le printemps 2012 était l'occasion, avec les élections présidentielles et législatives, d'un renouvellement de nos interlocuteurs et des politiques conduites. Il fallait donc, d'une certaine manière, tirer les leçons de l'expérience et être en capacité de faire des propositions de changement de cap et d'amélioration des dispositifs. Ces réunions ont en partie alimenté les propositions des Acteurs du logement d'insertion exprimées auprès de la nouvelle ministre du Logement le 29 juin 2012. La synthèse qui en est faite ici est également destinée à alimenter les débats de l'Union au cours de nos Rencontres nationales 2012.

► **Les rencontres régionales ou interrégionales du printemps 2012**

Six journées régionales se sont déroulées en 2012 : le 24 avril au Mans pour le Centre-Ouest (régions Centre, Pays-de-la-Loire, Bretagne, Limousin, Poitou-Charentes, Basse Normandie), le 24 mai à Roubaix pour le Nord (régions Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Haute-Normandie), le 30 mai à Metz pour le grand Est (régions Alsace, Lorraine, Franche-Comté, Champagne-Ardenne, Bourgogne), le 12 juin à Paris pour la région Ile-de-France, le 21 juin à Lyon pour les régions Rhône-Alpes/Auvergne, le 4 octobre à Montpellier pour la région grand Sud (régions PACA, Languedoc-Roussillon,

Midi-Pyrénées, Aquitaine, Corse). Cette organisation est à l'image de l'implantation des adhérents, fortement présents en région francilienne et en Rhône-Alpes. Plus de 100 personnes, issues de 41 organismes adhérents, ont participé à ces rencontres.

Régions	Centre Ouest	Grand Est	Nord	Ile-de-France	Rhône-Alpes Auvergne	Grand Sud	Dom	TOTAL
Nb adhérents	17	14	11	23	20	16	5	113*
FTM	18	40	44	143	35	42	–	322
FJT	3	8	–	47	4	4	1	67
Résidences sociales	35	50	42	193	119	112	–	551
Pensions de famille	29	20	18	27	37	19	5	155
Total établissements	85	118	104	410	195	177	6	1 095
Total logements	5 086	11 247	8 464	56 703	15 757	14 884	177	112 318

*Un même adhérent peut être présent dans plusieurs régions

Les synthèses effectuées à l'issue de chaque journée régionale ainsi que les *verbatim* recueillis ont été compilés. Certains thèmes ont été abordés par les adhérents de façon récurrente, parfois avec des contradictions dans les propos exprimés, révélant la diversité des réalités sur les territoires.

Organisée thématiquement, cette synthèse entend relater la richesse des débats et rendre compte de l'ensemble des points de vue. Sont ainsi abordées successivement trois thématiques : les publics accueillis et logés, la situation du logement accompagné, la perception du chantier de refondation et la place des acteurs du logement d'insertion au sein de celui-ci. Il ne s'agit pas d'analyser des questions abordées mais bien de dresser un état, à un moment donné, du débat entre les adhérents de l'Unaf, voire au sein de chaque organisation. Il s'agit donc d'un "travail en progrès" destiné à enrichir la réflexion commune.

► Une préoccupation première : celle des publics accueillis et logés

Un premier constat partagé est celui d'une **diversité grandissante des publics reçus**, qui va en s'accroissant. S'il est vrai que les politiques précédentes visaient à aborder la question des publics par catégories considérées comme homogènes (jeunes, vieux immigrés, pauvres), les notions plus larges de "publics défavorisés" ou "prioritaires" s'imposent aujourd'hui. Les questionnaires relatent ainsi la diversité des personnes accueillies dans les établissements, ce qui, au-delà de problèmes réels de cohabitation à gérer, conduit à une multiplication des problématiques qu'il est nécessaire de prendre en charge.

Le sentiment dominant semble celui de la perception d'une **accentuation des vulnérabilités vécues** par les résidents, notamment par ceux qui ont été récemment orientés : accentuation de la précarité des ressources, faiblesse des revenus notamment issus du travail, présence croissante des publics en situation d'addiction, en souffrance psychique, "jeunes hors circuit". A plusieurs reprises, la question du vieillissement des résidents en pension de famille ou en foyer de travailleurs migrants a été évoquée. Le sujet des contrôles Caf ou Carsat des personnes âgées immigrées⁽¹⁾ a été abordé sans que l'on puisse en mesurer la portée. Plus généralement, il est fait état des difficultés d'orientation des personnes âgées en situation de précarité vers les maisons de retraite ou les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad). La situation difficile des publics en diffi-

⁽¹⁾ Depuis l'été 2012, des interpellations de gestionnaires concernant les entraves aux droits ou les contrôles ont amené l'Unaf à produire une note sur cette question, cf. *infra*.

culté en zone rurale a été mentionnée. La nécessité de promouvoir le logement des jeunes en mobilité a été affirmée : avec des revenus proches des minima sociaux, ils ne sont souvent pas considérés comme “prioritaires” voire “défavorisés”, alors que leur accès au logement est pratiquement impossible dans les zones tendues.

Le déficit d’offre d’hébergements ou de logements et d’accompagnement adaptés à la situation de résidents font qu’un certain nombre d’entre eux se sentent “piégés” (*“Quand les gens sont casés, ils n’intéressent plus personne”*). La question posée est celle du manque de **“fluidité des parcours résidentiels”**, notion souvent plus invoquée que réelle.

Apparue récemment, la notion de **“public prioritaire”** est concomitante avec la prise de responsabilité de l’Etat dans la mise en œuvre du droit au logement opposable. Les commissions de médiation dans les départements qualifient de “prioritaires” certains ménages et enjoignent l’Etat, sous peine de pénalités, de leur faire des propositions de logement. Par ailleurs, les Services intégrés d’accueil et d’orientation (SIAO) renforcent cette qualification de “publics prioritaires” en désignant ainsi les personnes qu’elles orientent vers les centres d’hébergement ou qui bénéficient des droits de réservation préfectorale. Une catégorie “prioritaire” plus réduite tend donc à supplanter la notion plus large de “défavorisés” qui était employée : *“Les publics prioritaires en chassent d’autres”, “On ne sait plus qui est prioritaire chez les prioritaires”*. Cette notion de public prioritaire comporte plusieurs difficultés fortement relayées par les adhérents : tout d’abord, celle d’accroître l’orientation, quelquefois à mauvais escient, de publics de plus en plus en difficulté, vers un secteur d’activité qui dispose de peu de moyens pour les accueillir (*“C’est le logement qui intéresse, pas le social !”*). Il y a, ensuite, un risque de voir s’installer un effet “filière” qui peut conduire les publics à emprunter une file d’attente prioritaire au détriment des autres modes d’accès à un logement : *“On a l’impression que les dossiers Dalo ne sont montés que dans l’objectif de servir de coupe-file.”*

Cette évolution des situations pose la question de la **visibilité des publics orientés, accueillis et logés** au travers des systèmes d’informations qui se mettent en place. Le sentiment exprimé par les adhérents est que le Système d’information accueil hébergement insertion (SI/AHI) n’est pas en adéquation à notre secteur d’activité, qu’il a été conçu pour les dispositifs d’hébergement, et qu’il poursuit des visées opérationnelles – faire correspondre une demande et une offre d’hébergement/logement – qui ne permettent pas de conduire à une véritable observation des publics du logement accompagné.

► **Les défis auxquels doivent faire face les acteurs du logement accompagné**

“Il faut une reconnaissance de notre secteur d’activité”

Le logement accompagné souffre d’un **défaut de visibilité**. Cette perception est très partagée par les participants des Rencontres régionales, qui l’expliquent par plusieurs facteurs. D’une part, la diversité des publics logés et des modes d’habitat proposés rend difficile l’appréhension claire des missions. Ensuite, le soutien de populations en situation de pauvreté a emprunté deux voies différentes : celle du logement social chargé de loger les populations modestes, celle des centres d’hébergement chargés d’accueillir les personnes en situation d’exclusion sociale. Le secteur du logement accompagné, dont la vocation est à la fois de loger et de soutenir des populations “défavorisées”, a donc plus de difficulté à être perçu à part entière. Par ailleurs, cet entre-deux peut conduire à des confusions, par exemple en ce qui concerne l’orientation : les personnes relevant du logement de droit commun sont souvent orientées vers les résidences sociales, tout comme celles relevant de centres d’hébergement. Le fait de bien définir le rôle, les moyens, et de faire valoir les actions doit permettre de clarifier ce positionnement.

Par ailleurs, les gestionnaires sont attachés à faire valoir leur **autonomie** : la nature associative des projets, la responsabilité de gestion, les impératifs d'équilibre économique, la faiblesse des ressources publiques font que cette autonomie est réelle, même si les adhérents inscrivent leur action dans le cadre de missions d'intérêt général. Le rattachement à la sphère de l'économie sociale et solidaire semble assez largement partagé. De ce point de vue, l'initiative des Acteurs du logement d'insertion paraît essentielle, afin de permettre la reconnaissance du secteur. Dans certains départements (Bouches-du-Rhône, Hérault), des initiatives locales voient le jour et donnent un ancrage local à cette démarche.

“Notre équilibre économique est fortement fragilisé : nous devons pouvoir le conforter”

La question du **modèle économique et les conditions de viabilité** du logement accompagné a été exprimée très largement. Les redevances, dont s'acquittent les résidants, sont plafonnées *via* la convention APL, ce qui garantit la capacité des gestionnaires à accueillir les personnes à faibles revenus qu'ils se sont engagés à loger. Ces redevances sont composées d'un équivalent loyer et d'un équivalent charges locatives, qu'il est de plus en plus difficile d'équilibrer financièrement.

En ce qui concerne l'**équivalent loyer**, il rémunère le propriétaire du bien, qu'il s'agisse du gestionnaire lui-même ou d'un bailleur. Or, les coûts de production de logements adaptés subissent un renchérissement du fait de l'application de normes techniques (environnementales, d'accessibilité, etc.), du renchérissement du foncier, alors que les conditions de financement se dégradent, du fait notamment de la baisse du niveau de subventions des opérations et de la réduction globale des aides à la pierre et des subventions Anah. Par ailleurs, l'impossibilité de mobiliser les fonds d'Action Logement dans le financement d'opérations, inscrites au Plan de traitement des foyers de travailleurs migrants mais considérés comme non prioritaires, a été évoquée.

Le recours aux fonds propres des associations tend à se généraliser mais les pénalise. Les cahiers des charges imposés dans certaines régions (injonction de produire des T1 plutôt que des T1') entraînent des équilibres d'opérations délicats.

L'ensemble de ces phénomènes pénalise la gestion des établissements, puisque **la part des recettes rémunérant l'investissement patrimonial augmente au détriment du financement des autres charges supportées par les gestionnaires** (personnel, entretien, etc.). Qui plus est, les moyens de sécurisation des impayés semblent parfois s'étioler : une inquiétude forte a été exprimée concernant la mobilisation des aides LOCAPASS pour l'accès et le maintien dans le logement, et sur l'avenir même de ce dispositif.

En ce qui concerne **les charges locatives**, un décalage irréversible se creuse entre les coûts réels supportés par les gestionnaires et leur montant facturé aux résidants. Depuis la mise en application de la loi du 25 mars 2009⁽²⁾, l'indexation repose sur un indice simple, l'IRL⁽³⁾, dans le secteur locatif social comme dans le secteur des logements-foyers. Ce système s'avère profondément inadapté au mode de quittance de l'activité, où les charges sont forfaitaires et non récupérables, ce qui met les résidants à l'abri de la précarité énergétique, mais empêche les gestionnaires de couvrir l'augmentation du coût de l'énergie.

Le renchérissement de l'investissement et l'absence de compensation de l'augmentation des charges signifient des **pertes nettes pour les gestionnaires**, qu'il est de plus en plus difficile d'intégrer à un

⁽²⁾ Avant la mise en œuvre de la loi du 25 mars 2009, l'indexation des redevances était réalisée en fonction d'un indice composite qui reflétait le coût des services et de l'énergie.

⁽³⁾ Indice de référence des loyers.

équilibre de gestion. En raison de l'explosion du coût de l'énergie, cet écart ne peut que se creuser au cours des prochaines années.

“Il nous faut des moyens adaptés et pérennes pour mener à bien nos missions”

Du fait de leur évolution, la mise en adéquation des publics logés aux missions et projets sociaux des établissements semble de plus en plus difficile à réaliser, tout comme la mobilisation des moyens d'accompagnement nécessaires, et la mise en œuvre du soutien aux équipes professionnelles, quelquefois confrontées à des situations de grande détresse et des comportements difficiles.

L'adéquation des publics accueillis aux missions des établissements pose plusieurs types de questions. D'une part, l'on constate de façon récurrente une méconnaissance, par l'environnement immédiat, des caractéristiques des établissements, de leurs projets sociaux et de leurs moyens d'accompagnement des publics. D'autre part, les adhérents font face, sous l'effet de politiques de réservations de logement, à une absence de préoccupation, par les réservataires, de la conformité de l'orientation de la personne et de la capacité de l'établissement à l'accueil dans de bonnes conditions : *“Les attributions et orientations par le SIAO doivent se faire en lien avec le projet social”, “Les projets sociaux sont oubliés, ce qui met à mal l'équilibre de peuplement dans les établissements”, “Beaucoup d'orientations ne débouchent pas, peut-être du fait aussi de l'absence de ‘choix’ laissé à l'utilisateur.”*

A propos de **l'aide à la gestion locative sociale (AGLS)**, les réflexions ont principalement porté sur l'absence de revalorisation des barèmes depuis l'année 2000, ce qui rend sa gestion dans le temps difficile. Les disparités de sa mise en œuvre ont été également soulignées : on constate que l'octroi n'est pas systématique malgré la teneur des projets sociaux, qu'il n'y a pas de pilotage stratégique de cette aide mais une gestion “budgétaire” en fonction du disponible des enveloppes, qu'il manque un palier de financement concernant les établissements de grande taille ; de même, certains adhérents voient s'appliquer des critères d'attribution de l'aide en fonction d'indicateurs de type “nombre de personnes prioritaires admis dans l'établissement”. Nombreux acteurs souhaiteraient enfin la pérennité, à moyen terme, de l'AGLS, par la mise en œuvre de conventions pluriannuelles.

En ce qui concerne **les pensions de famille**, il est noté d'une part le vieillissement des personnes logées et le poids grandissant de l'orientation de personnes présentant des difficultés psychiques et, selon les territoires, les difficultés de leur prise en charge et les projets de pensions de famille. Curieusement, dans certains départements, *“l'Etat demande de faire du ‘turn over’ en pension de famille car le déficit d'offre de logements est trop important”*. Enfin une inquiétude forte a été exprimée sur la dotation de 16 euros, non indexée et dont certaines DDCS considèrent qu'il s'agit d'un plafond et que cette dotation pourrait, par conséquent, baisser, ce qui est d'ores et déjà le cas dans certains départements. Enfin, plusieurs participants notent un essoufflement du programme de mise en place de pensions de famille, alors que les objectifs régionaux ou départementaux ne sont pas atteints.

Au cours des différentes rencontres, revient l'idée que la **préoccupation d'ensembliser des actions d'accompagnement social** est le plus souvent portée par le gestionnaire seul, qui s'épuise pour mobiliser des financements en conséquence. Il n'y a pas concomitance entre décision d'investissement dans une opération et décision de financement à moyen terme du projet social qui lui est lié : *“Il faudrait prévoir les moyens de la gestion sociale (AGLS et moyens d'accompagnement) dès la conception du projet”*. Les adhérents ont insisté également sur l'absence de pérennité des financements : abandon, d'une année sur l'autre, de financements que l'on pensait acquis (*“On abandonne les publics et les problématiques du jour au lendemain”*), financement de projets à titre “expérimental” sans solution à la clef au bout de deux ou trois ans, absence quasi-totale de conventions pluriannuelles.

nelles, etc. **L'accompagnement social lié au logement (ASLL)** a fait l'objet d'interrogations : le sentiment partagé est que cette aide est en diminution, les budgets des départements étant en contraction, car la priorité est donnée aux impayés de loyers et à la précarité énergétique. Par ailleurs, dans certains départements, ces mesures ne sont pas attribuées aux résidents en pension de famille ou en résidence sociale ex-FTM. De même, des interrogations se sont exprimées concernant les financements accordés par les **agences régionales de santé** au travers des Programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS), alors que *"les gestionnaires sont au cœur des politiques de santé publique en direction des publics démunis"* : *"les critères pour obtenir ces financements se sont durcis et les actions de santé sont séparées de leur contexte social"*. Les réorientations de missions de certains établissements publics ou de dispositifs ont touché de plein fouet notre secteur d'activité (baisse ou extinction des financements de l'Acsé, diminution des postes Fonjep, fin de financements dans le cadre des Cucs, etc.). Dans certains départements, le rôle déterminant des Pripi qui permet un travail sur la santé des résidents de FTM, a été mentionné.

Enfin le **soutien des équipes** est un réel souci pour les gestionnaires : les salariés sont en première ligne, confrontés à des injonctions paradoxales : celle de recevoir les publics qu'on leur oriente, celle de satisfaire à des équilibres de gestion (impayés, occupation), celle de répondre à des publics face auxquels ils sont démunis. Il est donc nécessaire de conforter ces professionnels, afin que soient assurées de bonnes conditions d'accueil, de logement et d'accompagnement des personnes logées.

► **La place des acteurs du logement accompagné dans le chantier de refondation de l'hébergement et de l'accès au logement**

La refondation se traduit par le passage de l'institution Hébergement (prise en charge globale des personnes au sein des établissements) à une orientation prioritaire vers "du logement avec des services", ce qui implique une approche sociale plus individualisée, souvent évoquée à travers la notion d'accompagnement "souple et adapté".

Au cours des rencontres régionales, de nombreuses questions ont émergé sur ce sujet, reflétant certains doutes : *"Quelle est la valeur du mot d'ordre 'Logement d'abord', s'il n'y a pas d'abord du logement ?"*, *"Comment s'articule la fonction d'hébergement d'insertion, dont chacun s'accorde à reconnaître l'importance, et l'orientation vers le logement avec accompagnement ?"*, *"N'assiste-t-on pas à un mouvement de défiance dans un moment de pénurie budgétaire de l'Etat, qui veut financer moins l'hébergement dont il a la responsabilité et en orientant les personnes vers le logement et l'accompagnement, qui sont de la responsabilité des collectivités locales ?"*

C'est au sujet des **services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO)** que les propos ont été les plus nombreux et quelquefois contradictoires : *"Un formidable outil qui doit permettre de donner un regard plus objectif sur les personnes en situation de mal-logement"*, *"Les barrières sont en train de tomber : au départ des approches étaient corporatistes mais une compréhension commune s'installe"*, *"On a le sentiment d'un grand désordre, certains fonctionnent bien, d'autres non"*, *"C'est un marché de dupes"*, *"On a cassé les partenariats existants"*, *"Le partenariat est forcé"*. Cette question est souvent corrélée à celle de la mobilisation des moyens : certains adhérents ont le sentiment d'avoir subi "un chantage à l'AGLS" pour prendre part au SIAO.

Concernant le fonctionnement même des SIAO, la question du manque de moyens et de la représentativité a été évoquée : le sentiment qu'il s'agit plus d'un "club des centres d'hébergement" qu'un lieu de convergence d'une offre d'hébergement et de logements mobilisables semble souvent partagé (*"La représentativité est inversement proportionnelle au nombre de places proposées par les struc-*

tures”). L’intégration des acteurs du logement accompagné est très variable selon les départements. Beaucoup notent l’importance de lier évaluation/orientation et moyens d’accompagnement social, *“mais les dispositifs sont saturés et les publics de plus en plus précaires”*. La partie observation des SIAO semble faible et partielle voire partielle : *“L’observation n’est pas objective, car les SIAO sont juges et parties.”*

La mise en œuvre **des réservations préfectorales** est très variable d’un département à l’autre. Il est noté que les gestionnaires veulent conserver la décision d’attribution et préconisent **une orientation** des personnes prioritaires vers les établissements afin de pouvoir recevoir les personnes et vérifier l’adéquation entre l’orientation des personnes et leurs besoins. La question de la gestion des réservations en “stock” ou en flux a été abordée, les gestionnaires préférant majoritairement une gestion en stock. Ensuite, l’impératif d’une bonne occupation des établissements fait que les gestionnaires ne souhaitent pas que les délais d’attribution soient allongés de manière inconsidérée par les procédures mises en place. Enfin, il est à noter que dans certains départements, les DDSCS estiment pouvoir réserver l’ensemble des places disponibles en pension de famille : la confusion entre “pension de famille” et “hébergement” demande donc à être levée.

Par ailleurs, on note dans certains départements l’utilisation par les DDSCS du parc des foyers ou des résidences sociales pour **l’accueil d’urgence** : si cela peut se concevoir de manière ponctuelle, l’installation de telles pratiques interroge les opérateurs sur leurs missions : *“Est-ce la mise à l’abri ou l’insertion ?”*

En ce qui concerne **les PDAHI**, le sentiment dominant est qu’il s’agit de “coquilles vides”, qu’ils sont élaborés un peu précipitamment, sans beaucoup de lien avec les PDALPD. Des documents *“qui ne prennent pas en compte nos préoccupations”*, ce qui pose la question de la capacité des opérateurs à alimenter, en contributions, l’élaboration de ces documents programmatiques. Partout se pose la question de la traduction opérationnelle de ces documents qui semble, à tous, très faible.

Il ressort, au travers des échanges, que les mesures **“AVDL”** sont inégalement réparties selon les départements. L’articulation avec les FSL ne semble pas faite et l’on déplore la faiblesse des dotations, et *“l’illusion de croire que cette aide va permettre de prendre en charge des situations lourdes qui demandent d’autres formes de soutien des personnes.”*

Beaucoup ont le sentiment que la politique de refondation et la mise en place des outils s’est faite en “oubliant” **les collectivités locales** et les outils déjà mis en place : cela s’illustre par exemple au sujet des liens entre AVDL et FSL, entre les SIAO et les commissions partenariales d’attribution, entre PDAHI et PDALPD.

Les adhérents semblent également partager d’idée selon laquelle **la Réforme générale des politiques publiques (RGPP)** a affaibli la refondation de l’hébergement et de l’accès au logement : le renouvellement des personnels et la nécessité d’une acculturation qui n’est pas effective, le lien entre la DRJSCS et les DDSCS est à éclaircir, la culture “hébergement” est très prégnante, une méconnaissance forte entre les agences régionales de santé et les DRJSCS persiste.

Enfin, les participants aux Rencontres régionales ont pu constater que la mise en place du **dialogue de gestion** était inégale selon les départements. Là où ce dialogue de gestion est ébauché, il y a unanimité pour considérer que les formes de cette contractualisation, conventions-types, indicateurs, voire application de l’enquête nationale des coûts (ENC), sont spécifiques de l’hébergement et ne sont pas adaptés à notre secteur d’activité.

Sommaire

Au croisement des savoirs

- > Synthèse du rapport 2012 de la Fondation Abbé Pierre
sur l'état du mal-logement en France page 17
Coordination Christophe Robert
- > Pour un débat politique
Réinvestir dans le logement social page 33
Thierry Debrand *in Esprit* - janvier 2012

SYNTHÈSE DU RAPPORT 2012 DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE SUR L'ÉTAT DU MAL-LOGEMENT EN FRANCE

Coordination Christophe Robert

Il y a dix-sept ans, lors de la publication du premier rapport sur l'État du mal-logement en France, la Fondation Abbé Pierre n'imaginait pas qu'un phénomène – alors relativement limité – puisse prendre l'ampleur qu'il connaît aujourd'hui. Il apparaissait alors circonscrit aux personnes à la rue ou privées de domicile personnel, ainsi qu'à celles qui éprouvaient des difficultés pour accéder à un logement autonome (les sortants de structures d'hébergement ou de foyers de jeunes travailleurs par exemple) ou pour s'y maintenir du fait des aléas de la vie⁽¹⁾. Ces difficultés concernaient alors un nombre limité de personnes et semblaient relativement conjoncturelles, sachant que la statistique publique s'était peu penchée sur la question. La situation a bien changé et s'est fortement dégradée au cours des dix dernières années, période durant laquelle **le mal-logement, loin de régresser, s'est développé et profondément enraciné.**

Le mal-logement évoque d'abord la figure emblématique du sans-abri ou celle de personnes vivant dans des conditions indignes d'insalubrité ou de surpeuplement. Figures récurrentes auxquelles se sont progressivement adjointes toutes les personnes éprouvant des difficultés pour accéder à un logement ou pour en changer ; celles qui, disposant d'un logement, sont confrontées à son coût croissant ou celles qui sont conduites à procéder à des arbitrages difficiles dans leur budget, et se trouvent parfois dans l'impossibilité de payer leur loyer, voire sous la menace d'une expulsion. C'est ainsi que **les visages du mal-logement se sont diversifiés et renouvelés** donnant au phénomène une ampleur nouvelle et préoccupante.

Les données globales sur la crise du logement, que la Fondation Abbé Pierre actualise chaque année, soulignent l'importance d'un phénomène qui concerne aujourd'hui plusieurs millions de personnes, même s'il n'a pas la même intensité pour toutes celles qui y sont confrontées : **3,6 millions de personnes sont non ou très mal logées, mais si l'on y adjoint tous ceux qui se trouvent en situation de fragilité de logement** à court ou moyen terme, ce sont au total 10 millions de personnes qui sont touchées par la crise du logement. D'intensité variable, le mal-logement concerne de façon spécifique les différentes catégories sociales. Les plus vulnérables ont vu leurs difficultés s'approfondir alors que le périmètre du mal-logement s'élargissait aux salariés modestes et aux couches intermédiaires.

⁽¹⁾ Ces situations sont particulièrement ciblées par la loi du 31 mai 1990 visant à mettre en œuvre le droit au logement pour les personnes défavorisées.

PREMIER CHAPITRE**DEPUIS PLUS DE DIX ANS,
LA CRISE DU LOGEMENT FRAGILISE UNE SOCIÉTÉ DÉJÀ DESTABILISÉE**

Avec les témoignages recueillis dans le cadre de la préparation de ce rapport – ceux des personnes privées de domicile personnel, comme ceux des ménages appartenant aux couches moyennes confrontés à des arbitrages difficiles pour gérer leur budget face au coût grandissant du logement – **c'est en définitive toute une vision de la société française d'aujourd'hui qui surgit.** Une vision très inquiétante qui n'est plus celle d'il y a 30 ans (la génération précédente), ni celle d'il y a 10 ou 12 ans quand la crise du logement n'avait pas la même intensité qu'aujourd'hui et qu'elle ne se doublait pas d'une crise économique particulièrement destructrice. Ce qui frappe, dans les propos des personnes interrogées, c'est le poids grandissant de la préoccupation liée au logement.

**► Le logement source de préoccupation majeure
et facteur d'insécurité sociale**

Dans les différentes catégories sociales, et notamment parmi les couches moyennes, les ménages rencontrés soulignent fortement **le contexte d'incertitude et de précarité qui se généralise, du domaine de l'emploi vers d'autres secteurs de la vie quotidienne, et notamment vers celui du logement** (ils parlent aussi sur le même plan de la santé, de l'école, du pouvoir d'achat, etc.). Au final, celagenère **une nouvelle forme d'insécurité sociale liée au logement** qui vient renforcer l'insécurité engendrée par les évolutions de l'emploi au cours des dernières décennies. **Comme la bataille de l'emploi a été perdue, celle du logement est en voie de l'être, à moins que les responsables politiques n'en fassent une priorité nationale, pour redonner au logement un rôle d'ancrage social et de protection.**

► Pour 3 Français sur 4, il est désormais difficile de se loger

Ce que la crise a conforté et radicalisé, semble-t-il, c'est le sentiment que le logement est devenu dans de nombreux territoires tout à fait hors de portée pour une large part des personnes qui cherchent à se loger. De nombreuses enquêtes d'opinion en témoignent comme celle réalisée en septembre 2011 qui indique que plus de 3 Français sur 4 estiment qu'il est devenu difficile de se loger (plus de 9 sur 10 en région parisienne) et qu'une même proportion juge que la situation sera encore plus difficile pour les générations futures⁽²⁾. C'est dire **le niveau d'inquiétude** et de pessimisme **que manifeste l'ensemble de la population par rapport à la question du logement.**

La crise apparue en 2008 n'a fait bien souvent qu'accélérer et exacerber ce que vivaient déjà nombre de ménages (dont une part non négligeable était déjà entrée dans une logique de survie). **La nouveauté réside plutôt dans un élargissement des publics concernés et dans un nivellement par le bas de la situation de catégories de personnes aux destinées jusqu'alors distinctes.** La situation est particulièrement dramatique pour les ménages les plus modestes, isolés, jeunes en difficulté d'insertion, femmes seules avec enfants avec des faibles revenus... mais elle est aussi devenue complexe pour de très nombreux ménages qui sont pourtant insérés socialement et économiquement.

⁽²⁾ Sondage Ipsos pour Nexity, *Les enjeux du logement en 2012*, septembre 2011.

► L'exacerbation des concurrences conduit à la "lutte des places"

Les conditions d'accès au logement pour les ménages sont dépendantes des caractéristiques de l'offre, elles-mêmes largement forgées par les mécanismes du marché : le secteur privé représentant plus de 80 % des résidences principales, ce sont ses règles marchandes qui s'imposent pour 4 ménages sur 5 qui accèdent à un logement chaque année. **Le marché sélectionne ceux qui présentent les meilleures garanties** par leur niveau de revenu et leur statut professionnel, **et refoule les autres** vers la gamme des réponses apportées par la puissance publique.

Certes, la réalité n'est pas aussi rigide que l'indique le propos, puisque des ménages très modestes et même pauvres peuvent être propriétaires (mais il s'agit souvent de personnes âgées ayant acquis leur logement il y a longtemps) ou locataires du secteur locatif privé (mais en secteur tendu ils nourrissent alors la demande HLM, ou doivent parfois supporter des taux d'effort très élevés). D'une façon générale, c'est bien ce mécanisme de tri, de centrifugation des demandeurs qui domine. **Et, à cette sélection par le marché des demandeurs de logements les plus solvables, répond la concurrence qui s'installe à tous les niveaux de l'offre publique qui demeure insuffisante, qu'il s'agisse d'hébergement ou de logement social.**

Face à l'augmentation de la demande de logement social ou à la pression de la demande d'hébergement, les organismes HLM comme les gestionnaires de structures d'hébergement sont eux-mêmes amenés à mettre en place des mécanismes de tri qui fonctionnent non pas sur les principes du marché mais sur des critères sociaux (même si la capacité du demandeur à supporter le coût du logement demeure un critère central). Ce qui relève de la gestion de la demande – du côté des structures – se traduit souvent par un sentiment de concurrence du côté des demandeurs et d'incompréhension pour ceux dont la demande n'est pas prise en compte. Finalement, la précarisation de la société conjuguée à l'insuffisance et à l'inadaptation de l'offre de logement crée les conditions d'une mise en concurrence des personnes qui ne peuvent se loger aux prix du marché. **Tout se passe comme si s'organisait ainsi objectivement une véritable "lutte des places". Une lutte qui ne se traduit pas par un affrontement entre les demandeurs d'hébergement ou de logement social, mais par un affaiblissement de l'espoir** que les plus faibles mettent dans les réponses publiques, et un découragement qui les conduit à ne plus rien attendre.

► Un abaissement des exigences et un nivellement des conditions de vie par le bas

Aux difficultés d'accès au logement s'ajoute souvent l'obligation de renoncer non seulement au rêve qu'il représente parfois (l'accès à la propriété par exemple), mais aussi tout simplement à un logement indépendant et décent pour vivre dans des conditions dignes et paisibles. **Parfois, l'accès au logement se fait au prix d'une acceptation de situations intolérables qui se traduisent par un surpeuplement ou des conditions de confort dégradées**, autant de situations que l'on croyait en voie de résorption, mais que l'insuffisance et l'inadaptation de l'offre de logement réactivent. Parfois, pour tenter de conserver leur logement, **des familles réduisent leurs charges...** quand elles le peuvent. Il en est ainsi lorsqu'elles restreignent **leurs dépenses d'énergie et vivent dans le froid plutôt que de payer trop cher pour se chauffer**. Autant de situations qui concernent d'abord les plus fragiles, mais qui sont devenues familières pour bien des ménages relevant des couches populaires voire des classes moyennes.

C'est ainsi que ces dernières sont souvent contraintes d'accepter des taux d'effort particulièrement élevés et de diminuer leurs exigences en terme de surface ou de confort. Les témoignages recueillis auprès des personnes interrogées font écho à ce que révèlent les propos concernant l'emploi qu'elles occupent

ou qu'elles recherchent. **De la même manière qu'elles sont contraintes d'accepter des missions d'intérim ou des CDD à temps partiels et de ne gagner que 75 à 90% du Smic, elles acceptent de supporter des loyers élevés et de réduire leurs exigences quant aux conditions d'habitat.**

► **Les effets sociaux de la crise du logement**

Le cercle des personnes et ménages touchés par le mal-logement s'est considérablement élargi depuis une dizaine d'années et il est possible de distinguer deux registres d'effets et d'impacts de la crise actuelle : il y a ceux qui touchent les catégories défavorisées et qui les "tirent" toujours plus vers le bas, et ceux qui affectent les catégories qui étaient parvenues à se hisser dans les classes moyennes mais ne peuvent plus maintenir leur position et sont menacées de rétrogradation et de basculement. Il y a le mal-logement de ceux qui sont toujours les premiers concernés par l'insuffisance de logements ou les mauvaises conditions d'occupation, et des difficultés de logement nouvelles pour ceux qui en étaient relativement à l'abri jusqu'à une période récente ou, s'ils en connaissaient, pouvaient espérer une amélioration rapide de leur situation.

► **Le logement facteur d'exclusion pour les pauvres et les précaires**

Triste période que celle que nous vivons, quand ceux qui sont déjà privés de tout et n'ont d'autre recours que la rue, ne trouvent plus de réponse à leur détresse, quand l'augmentation du nombre de sans-domicile, conjuguée au basculement de salariés pauvres qui utilisent les mêmes services, contribue à maintenir dans un état d'extrême précarité ceux qui n'ont pas de domicile personnel.

Triste période quand ce sont souvent les mêmes personnes qui sont exclues de l'emploi ou se situent aux marges du marché du travail (chômage, emplois précaires, temps partiels subis...) **et qui ont recours à la "zone grise du logement"** (caves, parking, camping...) faute de pouvoir accéder à un logement personnel. **Des solutions précaires qui reflètent une double exclusion, économique et sociale, et pénalisent souvent l'avenir.** L'hébergement chez un proche représente par exemple une solution de dépannage et d'attente, mais constitue rarement un facteur d'insertion. Pour les jeunes, les difficultés rencontrées pour accéder à un logement constituent un frein, perturbent leur vie quotidienne et bloquent la plupart de leurs projets : formation, emploi, projet professionnel, choix de vivre en couple ou de fonder une famille...

Triste période enfin, quand les ménages pauvres et précaires occupant un logement se trouvent souvent en grande difficulté pour faire face aux dépenses liées à son occupation. Les effets de la crise économique qui sévit depuis 2008 et les incertitudes qui l'accompagnent ont incontestablement aggravé les difficultés de logement des plus vulnérables. Pour eux, la situation est telle que les priorités de dépenses s'ajoutent les unes aux autres plus qu'elles ne se hiérarchisent et la gestion du "trop peu" devient un exercice difficile et épuisant. S'il en est ainsi, c'est d'abord parce que le coût du logement est devenu insupportable pour de très nombreux ménages qui vivent dans un état de tension extrême avec des budgets structurellement déséquilibrés et sont mis en difficulté par le paiement de la moindre facture imprévue. L'estimation du nombre de ménages soumis à "effort financier excessif"⁽³⁾ fait apparaître que plus de 2 millions ont un taux d'effort supérieur à 35% et un niveau de vie résiduel inférieur à 500 euros par mois (dont plus de 1,6 million avec un niveau de vie résiduel inférieur à 300 euros). Plus de 2 autres millions (2,2 exactement) ont un niveau de vie résiduel faible, même si leur taux d'effort est moins important (inférieur à 35%).

⁽³⁾Insee enquête Logement 2006, traitement réalisé par Jean-Claude Driant pour la Fondation Abbé Pierre.
Cf. Chap.1 du rapport 2012 sur l'État du mal-logement en France.

Plus de 4 millions de ménages (4 260 000) **se trouvaient** donc en 2006, avant que ne se déclenche la crise économique, **dans une situation financière extrêmement préoccupante, avec un niveau de vie extrêmement faible**. Si l'on prend en considération les ménages qui, sans être pauvres (niveau de vie résiduel supérieur à 500 euros par unité de consommation), doivent supporter des taux d'effort importants (supérieurs à 35 %), ce sont 2,4 millions de ménages supplémentaires qui sont concernés. **Le périmètre de fragilité financière généré par le coût du logement** quand on le réfère aux revenus des ménages, **est donc considérable puisqu'il concerne 6,6 millions de ménages**.

► **Le coût du logement fragilise les couches populaires et les classes moyennes, et dégrade leur pouvoir d'achat**

Depuis une dizaine d'années, l'évolution incontrôlée du coût du logement, bien supérieure à celle des salaires, crée une nouvelle zone de fragilité et provoque **un élargissement des publics confrontés à des problèmes de logement**, tant pour y accéder (car la gamme des possibles se restreint) que pour s'y maintenir (quand ils doivent consacrer une part sans cesse croissante de leur budget au logement). C'est ainsi que les couches populaires ou catégories modestes (déciles 2 et 3) comme les classes moyennes inférieures (déciles 4, 5 et 6) ont été touchées par la crise du logement, elles aussi, et sont progressivement entrées dans une zone de turbulences. Il en résulte **un poids croissant de la dépense logement dans le budget de ces ménages avec des effets parfois amortis** (réduction des marges de manœuvre, arbitrages entre les dépenses...), **parfois non** (impayés pouvant conduire jusqu'à l'expulsion). Ils se retrouvent alors dans une situation proche de celle des ménages plus modestes qu'eux. En cas de réduction d'activité, de diminution de revenu, de rupture familiale, **les couches populaires comme les classes moyennes sont au final de plus en plus exposées aux risques de décrochage**.

Et lorsque ces ménages accèdent à la propriété, celle-ci ne représente pas toujours une protection, contrairement aux idées reçues et aux affirmations de certains responsables politiques aujourd'hui. **Être propriétaire ne protège pas toujours du mal-logement** quand l'accès à la propriété en milieu urbain se fait dans des immeubles collectifs de faible qualité, ou se développe en zone rurale dans de mauvaises conditions (éloignement, mauvaise qualité des logements acquis, inconfort, insalubrité...). Ces situations ne sont pas seulement des survivances du passé mais résultent de dynamiques en cours. C'est par exemple ce qui se produit quand l'acquisition se fait dans une copropriété dégradée (ou qui le devient) sans que les propriétaires ne puissent assurer la remise en état : la propriété se referme alors comme un piège sur le ménage, qui ne peut revendre son bien à un prix qui lui permettrait de s'installer ailleurs. Ou encore, quand l'installation dans un logement de faible qualité se fait en milieu rural pour des ménages attirés par le faible coût de ce logement, mais qu'ils ne pourront bien souvent pas remettre en état compte tenu de la modestie de leurs moyens.

► **Le problème du logement est un réel problème de société**

Les difficultés de logement rencontrées par un nombre croissant de ménages sont particulièrement préoccupantes car, au-delà des inquiétudes et des souffrances qu'elles génèrent, elles sont le signe d'évolutions alarmantes à l'échelle de la société. Nous en retiendrons trois.

► **Le logement générateur de nouvelles inégalités et facteur d'injustices**

Le logement, qui reflète évidemment les inégalités sociales (par sa localisation comme par sa valeur), est aussi à l'origine d'un accroissement des inégalités, quand il ne contribue pas à en créer de nouvelles. Il en est ainsi lorsque l'élévation continue du coût du logement pénalise les ménages les plus modestes ne disposant que de faibles capacités d'arbitrage entre des dépenses nécessaires.

Il en est ainsi également quand on examine les destins résidentiels des ménages qui ne sont pas tous polarisés par l'accession à la propriété – que l'on érige en modèle – et y conduiraient-ils, il serait profondément injuste de fonder la sécurité face à l'avenir sur la détention d'un patrimoine dont la valeur est très inégalement répartie entre les catégories sociales. Si l'ampleur de la mobilité n'est pas indexée sur le niveau de revenu des ménages (l'âge est un facteur plus déterminant), celui-ci oriente fortement leurs trajectoires résidentielles. Le statut d'occupation est ainsi devenu plus sensible au niveau de vie qu'il ne l'était en 1984 et **les perspectives résidentielles ne sont pas les mêmes selon que l'on appartient aux catégories modestes ou supérieures**. Le constat n'étonne pas, mais les écarts sont considérables. Entre 2003 et 2006, parmi les 20 % des ménages les plus riches ayant changé de logement, 6 sur 10 sont devenus propriétaires de leur logement, alors que cette perspective a concerné moins d'1 ménage sur 10 parmi les 20 % les plus pauvres. Ces derniers sont devenus locataires plus de 7 fois sur 10, un peu plus souvent dans le secteur privé (44 %) que dans le parc social (30 %). Cette différenciation des trajectoires s'est régulièrement approfondie au cours des deux dernières décennies. Les ménages les plus riches qui étaient 38 % à accéder à la propriété quand ils changeaient de logement entre 1988 et 1992, ont été 60 % à le faire entre 2003 et 2006. Parallèlement, l'accès à la propriété s'est réduit pour les plus modestes (passant de 14,3 % à 9 % pendant la même période), ces derniers se retrouvant aussi plus fréquemment sous des statuts précaires (sous-locataire, locataire de meublés, logé gratuitement,...).

Par ailleurs, l'accès à la propriété et la constitution de patrimoine constituent désormais une nouvelle source d'inégalités. En effet, c'est le patrimoine qui explique en majeure partie les écarts de richesse : celui-ci est d'autant plus important que le niveau de revenu est élevé et il participe à l'accroissement de l'écart entre les plus riches et les plus pauvres.

► **Les solidarités de proximité ne compensent pas l'affaiblissement des mécanismes collectifs de solidarité**

Les effets de la dégradation de la situation en matière d'alimentation, de santé, de logement... sont souvent amortis par les réseaux de solidarité privés (associations, famille, amis...) **qui prennent le relais des dispositifs collectifs de protection dont la capacité d'action est de plus en plus limitée par les contraintes financières**. Ce n'est pas tant l'exercice des solidarités de proximité qui pose problème, il faut au contraire s'en réjouir. Mais le fait qu'elles sont sollicitées pour compenser les mécanismes de la solidarité nationale qui s'affaiblissent, alors qu'elles ne peuvent avoir la même efficacité ni assurer l'égalité de traitement de tous ceux qui sont en difficulté, surtout quand les effets de la crise économique deviennent destructeurs.

Les associations et structures (notamment les CCAS), qui assurent la solidarité au quotidien en direction des plus démunis, soulignent la dégradation de la situation de très nombreux ménages et l'augmentation des sollicitations dont elles sont l'objet. À côté de la solidarité qu'elles exercent, on mesure l'importance des solidarités familiales, notamment quand on examine la façon dont les jeunes les mobilisent pour accéder à un logement et/ou en supporter le coût. Mais on prend aussi conscience du rôle essentiel qu'elles jouent, quand elles font défaut. Ce qui devrait être une prise d'autonomie se transforme alors souvent en galère, conduit ceux qui n'ont pas cet appui à recourir aux services d'une association, à faire le tour des solutions incertaines qui, de l'hébergement chez des amis ou du recours au squat, empruntent aussi parfois le passage par la rue.

Si **beaucoup de jeunes doivent désormais compter sur la solidarité familiale** ou amicale, ils ne sont pas les seuls à être contraints d'y recourir. **Cette solidarité devient un passage obligé pour de nombreuses familles, tout au long de leur vie**, pour en affronter les différents aléas. Du moins tant que les ressources des parents ou grands-parents permettent de l'assurer sans que ces derniers se retrouvent à leur tour en difficulté.

► **Pour une majorité de ménages,
le logement ne permet plus de se projeter dans l'avenir**

Les difficultés de logement que rencontrent de très nombreux ménages au quotidien ont des répercussions sociales qui débordent la sphère du logement. Quand certains mobilisent 40 % voire 50 % de leurs ressources pour se loger, ce sont d'autres besoins – pourtant essentiels – qui ne peuvent être satisfaits, en premier lieu de nourriture mais aussi de santé. **Quand 600 000 enfants sont en situation de mal-logement, c'est leur santé, leur développement et leur réussite scolaire qui sont bien souvent compromis.** Quand des jeunes ne peuvent trouver à se loger, c'est la perspective d'un emploi qui peut disparaître... Bref, comme le souligne la Fondation Abbé Pierre dans le cadre de la "Mobilisation générale pour le Logement", **le logement n'est pas qu'un problème de logement. Avec la crise du logement, c'est aussi l'espérance d'un avenir meilleur qui s'évanouit,** non seulement pour ceux qui sont pris dans des difficultés quotidiennes pénalisantes, mais aussi pour les ménages des couches populaires ou des classes moyennes qui, il y a peu de temps encore, pouvaient espérer améliorer leur situation résidentielle, trouver un logement correspondant mieux à leur situation familiale ou professionnelle, ou encore accéder à la propriété...

Cette situation dans le champ du logement est inquiétante car elle **constitue un profond retournement d'une tendance qui avait permis à la génération précédente d'améliorer ses positions et de s'inscrire dans une logique de promotion sociale et résidentielle.** Ce retournement est d'autant plus préoccupant qu'il affecte tout le champ économique et social (panne simultanée de l'ascenseur résidentiel et de l'ascenseur social) et qu'il touche évidemment les ménages modestes mais aussi les classes moyennes, qui éprouvent aujourd'hui ce que le "déclassement" signifie. C'est cette double évolution, économique et sociale d'un côté, résidentielle d'un autre qui contribue à réduire les espérances individuelles (l'amélioration du statut professionnel, l'accès à la propriété...) et à jeter un doute sur la réalité et l'efficacité des fondements du pacte républicain (l'égalité des droits, la cohésion sociale...) et du système de protection au sens large (garantie liée au travail, système de santé, de retraite, d'éducation...).

L'érosion de la solidarité nationale envers les plus modestes et finalement envers tous ceux qui ne peuvent se loger aux conditions du marché est inquiétante. Cette dérive est d'ailleurs largement perçue au sein de la population puisque plus de **8 personnes sur 10 déplorent la faiblesse de la cohésion sociale** et 2 sur 3 attendent une action des pouvoirs publics pour la renforcer. Une action qui doit d'abord s'exprimer envers les plus faibles – comme un devoir d'assistance envers ceux qui sont dans le besoin (qui n'a rien à voir avec "l'assistantat") – et signifier ce que "vivre ensemble" veut dire.

La rétraction de l'intervention publique, passée au crible des impératifs budgétaires, s'inscrit en fait dans une évolution plus profonde qu'expriment certains responsables politiques. Pour eux, les personnes en difficulté sont responsables de leur sort et les mécanismes de solidarité trop généreux sont parfois utilisés abusivement. Cela prévaut dans les discours concernant les chômeurs qui sont accusés de ne pas vouloir travailler et de profiter des allocations de chômage, comme dans ceux qui soulignent que des malades utiliseraient leur état pour bénéficier d'indemnités ou qui dénoncent l'occupation de logements sociaux par des ménages qui ne font pas partie des plus modestes. De tels discours ne sont pas neutres ; car en faisant des personnes en difficulté d'emploi, de santé ou de logement des individus dont il faut suspecter les intentions, des "assistés" qui sollicitent indûment la solidarité nationale, **on met en question les fondements des mécanismes de protection qui se sont construits progressivement depuis de nombreuses décennies** pour faire face aux risques sociaux.

Une telle évolution indique un profond retournement de la logique de la protection sociale. **L'existence des allocations de chômage, le remboursement des frais médicaux ou encore les prestations de retraite ne sont pas des expressions de la charité publique, mais la contrepartie des**

cotisations versées chaque mois, pendant de longues années, pour que ceux qui se retrouvent en difficulté puissent en bénéficier le jour où ils en ont besoin. Elles compensent la perte d'un emploi ou la charge de la maladie. Parler à leur propos d' "assistanat", c'est **nier le fondement de la protection sociale** qui fait de ceux qui la sollicitent des ayants-droits et non des assistés, c'est vider de son contenu la notion essentielle d'assistance qui signifie fondamentalement "prendre soin". **Quelle société peut-on bâtir en renonçant aux principes qui ont présidé à la construction de la protection sociale** selon laquelle chacun contribuait en fonction de ses moyens, pour être aidé en fonction de ses besoins ? Finalement, ce qui se joue dans le logement sur la façon dont on protège (ou non) ceux qui éprouvent des difficultés pour accéder à un logement ou pour s'y maintenir, constitue un écho de ce débat fondamental et du choix de société qui en découle.

DEUXIÈME CHAPITRE

DEPUIS TROP LONGTEMPS, DES CHOIX POLITIQUES POUR LE LOGEMENT NI JUSTES, NI SOLIDAIRES

Face à l'aggravation du mal-logement et à l'extension de la crise économique et financière qui contribue au développement de la pauvreté et de la précarité, **la politique du logement apparaît singulièrement inadaptée**. Pire elle semble décalée, comme si le logement était "une île" à l'abri de ces vents contraires et pouvait continuer à fonctionner sur des représentations que la réalité vient défier chaque jour : notamment l'idée du parcours résidentiel conduisant au statut envié de propriétaire (de moins en moins accessible aux ménages modestes) ou encore la dimension vertueuse de "l'effet de chaîne"⁽⁴⁾ qui ferait du secteur du logement un *continuum* de solutions permettant finalement à chacun de se loger... alors que les mécanismes de promotion sociale et résidentielle s'enrayent sous l'effet de la montée de la précarité et de la progression limitée des revenus.

La politique du logement apparaît également comme **un domaine d'intervention publique extrêmement segmenté**, mêlant des actions relatives aux personnes les plus fragiles comme aux candidats à l'accession à la propriété, des actions relatives à diverses préoccupations sectorielles (le traitement de l'insalubrité, la précarité énergétique...), des actions touchant de façon spécifique les divers segments du parc immobilier (la construction ou la réhabilitation du secteur locatif social, le développement du parc locatif privé...). Bref, cette fragmentation sans vision cohérente globale de l'action publique, rend difficile la construction d'objectifs partagés par les divers acteurs, qu'il s'agisse des collectivités publiques ou des opérateurs qui interviennent dans les différents champs de la politique du logement.

Un enjeu majeur auquel est confrontée la politique du logement est donc celui de sa cohérence.

Cohérence qui doit d'abord être recherchée entre ses orientations générales qui visent la dimension économique et patrimoniale du logement et celles à caractère social qui concernent les plus démunis et de façon plus générale, tous ceux qui ne peuvent se loger dignement aux conditions du marché. Il ne peut être apporté de réponse durable aux difficultés de logement dont souffrent les plus modestes de nos concitoyens si l'intervention publique ne se soucie pas de maîtriser les mécanismes d'exclusion qui trouvent leur origine dans le fonctionnement non contrôlé du marché immobilier.

⁽⁴⁾ "L'effet de chaîne" correspond au processus par lequel la production de logements pour les ménages les plus aisés contribuerait à la libération de logements existants moins chers qui pourraient être occupés par des ménages moins fortunés et, ainsi, de proche en proche, tous trouveraient à se loger. Ce schéma, qui a pu fonctionner en d'autres périodes dans des conditions spécifiques notamment au cours de la période des Trente Glorieuses, est aujourd'hui enrayé.

L'intervention de l'État qui ne traite pas suffisamment les mécanismes d'exclusion à leur source, **est fondée sur une croyance excessive dans les vertus régulatrices du marché**, dans sa capacité à assurer la meilleure adéquation de l'offre et de la demande. Alors que c'est justement parce qu'il ne permet pas de le faire que l'intervention publique se déploie depuis très longtemps dans le domaine du logement, pour apporter une réponse à ceux qui ne peuvent se loger dans les conditions de fonctionnement du marché. Quand les ménages des classes moyennes sont à leur tour touchés par la dérive des prix de l'immobilier et des loyers, **les responsables politiques devraient pourtant mesurer les limites d'une telle conception** et intervenir pour encadrer le fonctionnement du marché immobilier et réconcilier l'économie et le social.

La gravité de la situation actuelle appelle une autre approche que celle qui consiste à agir à la marge, que ce soit pour aider les plus démunis à ne pas sombrer et à avoir un toit, ou pour limiter les excès du marché. Elle impose d'agir sur le cœur de la politique du logement, d'en repenser les orientations générales pour que le logement réponde mieux aux besoins sociaux partout où ils existent et facilite la construction d'une ville équitable et durable.

► **Politique nationale contestable, politiques locales sous pression**

Quand on porte un regard sur la politique du logement conduite au cours de la dernière décennie, elle apparaît très insuffisante et aveugle à la réalité que vivent des millions de ménages. Certes, de courtes périodes ont été marquées par des initiatives qui ont produit des effets significatifs (Programme national de renouvellement urbain en 2003, Plan de cohésion sociale en 2005), mais dans le même temps on a assisté à l'éclosion de mesures visant à soutenir le développement de l'investissement locatif sans contreparties sociales (lancement du "Robien" en 2003, puis du "Borloo" en 2005 avant que le "Scellier" prenne le relais en 2009) et la mise en œuvre du Droit au logement opposable butte dans certaines régions (notamment PACA et l'Île-de-France) sur l'insuffisance de logements accessibles.

L'inflexion plus ou moins sociale de la politique du logement à certaines périodes ne doit pas masquer **sa ligne générale qui a consisté à soutenir de façon inconsidérée les mécanismes du marché immobilier** en imaginant qu'ils étaient en capacité à répondre aux besoins sociaux en matière de logement. Cette orientation s'est traduite à la fois par un soutien affirmé au développement de l'investissement locatif (en refusant de lui donner une dimension sociale) et par une aide à l'accession à la propriété (y compris pour les ménages les plus aisés) ; et, en même temps, par une remise en cause de l'action des acteurs financiers et opérationnels en charge de la production de logements sociaux.

Alors que la crise économique et sociale s'amplifie, que la précarité gagne du terrain, que les structures familiales se recomposent – autant d'évolutions qui contribuent à la plus grande fragilité des ménages – c'est paradoxalement **la remise en cause, voire la démolition des outils d'intervention** ayant fonctionné jusqu'à présent (avec leurs limites), qui semble poursuivie avec une constance inquiétante : fragilisation du secteur Hlm sous l'effet de la profonde transformation des mécanismes de financement du logement social, ponction sur les différentes sources de financement qui contribuent à la construction comme à la réhabilitation des logements sociaux (notamment la ressource d'Action Logement) pour compenser le désengagement de l'État, transformation du secteur de l'hébergement, affaiblissement durable de l'État local sous l'effet de la RGPP...

► **Une politique qui ne fait plus de la réponse aux besoins sociaux un impératif**

La fin des années 2000 comme le début de cette nouvelle décennie sont marqués par une profonde réorientation des objectifs de l'intervention publique en matière de logement : place excessive accordée à l'accession à la propriété qui est ainsi devenue l'horizon de la politique du logement, soutien

inconsidéré au développement de l'investissement locatif privé, fragilisation du secteur du logement social quand ce n'est pas la recherche d'une limitation drastique de son périmètre. Limitation qui apparaît tant à travers l'ambition de responsables politiques de rendre inéluctable la vente de logements sociaux, qu'à travers le projet des défenseurs de la propriété immobilière de réserver le secteur HLM aux 10 % des ménages les plus pauvres (et d'en réduire le volume à la moitié de ce qu'il est aujourd'hui).

► **Le défi de la construction neuve**

Les mécanismes d'exclusion dans le domaine du logement trouvent notamment leur origine dans l'insuffisance et l'inadaptation de l'offre immobilière. La progression très marquée de la construction entre les années 2005 et 2007 qui avait permis de passer la barre des 400 000 logements construits en une année a été remise en cause par la crise en 2008. La construction s'est contractée⁽⁵⁾ pour atteindre un niveau d'environ 350 000 logements construits annuellement entre 2008 et 2010⁽⁶⁾. L'écart avec le niveau des besoins s'est à nouveau creusé et **le déficit de logements estimé à environ 900 000 unités** a retrouvé des niveaux inquiétants⁽⁷⁾.

Si le premier défi est de construire suffisamment pour réduire le déficit accumulé et permettre au marché de retrouver des conditions satisfaisantes de fonctionnement, il faut pour cela répartir la production entre ses différentes composantes (accession à la propriété, locatif social et locatif privé) pour assurer le volume de construction souhaité. Il faut aussi répartir la production neuve pour qu'elle corresponde aux caractéristiques de la demande et pour cela envisager qu'au moins 60 % des logements soient accessibles sous conditions de ressources. Il faudrait donc que la construction locative sociale demeure supérieure à 100 000 logements par an, qu'une partie significative de l'investissement locatif privé ait une finalité sociale et que 150 000 à 200 000 logements soient construits chaque année dans le cadre de l'accession sociale à la propriété (150 000 ménages bénéficient chaque année d'une aide à la primo-accession à la propriété, mais avec l'ouverture du prêt à taux zéro à tous les ménages, un tiers environ de ces primo-accédants appartiennent aux catégories sociales les plus aisées pour qui cette aide revêt avant tout un caractère d'aubaine).

► **L'enjeu de la régulation du marché immobilier**

Au défi de la construction neuve (construire suffisamment en orientant socialement la production) s'ajoute l'enjeu de la régulation du marché immobilier. **L'essentiel de l'offre disponible** chaque année pour les candidats à l'accession à la propriété, comme à la location, **provient du parc existant. La question de la régulation des prix des logements et des loyers est donc centrale puisqu'au total 90% environ de la mobilité se fait dans le parc existant** en location comme en accession à la propriété.

Pour autant, les résultats en la matière sont très insuffisants. **Le Gouvernement refuse de façon constante d'encadrer les loyers de relocation du secteur privé**, au nom de la liberté attachée au droit de propriété, alors que ce sont eux qui ont le plus lourdement contribué à la hausse des loyers dans leur globalité. Le déséquilibre au profit des propriétaires qui s'ensuit s'inscrit dans une logique conduisant à privilégier les intérêts patrimoniaux (comme le sont les propositions de remise en cause de la durée du bail et de certains droits consentis aux locataires par la loi de 1989), plutôt qu'à chercher à développer des rapports équilibrés entre propriétaires et locataires, entre droit de propriété et droit au logement.

⁽⁵⁾ Voir tableau 22 du chapitre 3 du rapport complet

⁽⁶⁾ En 2011, le volume de construction devrait atteindre 365 000 logements neufs (toutes catégories confondues)

⁽⁷⁾ Michel Mouillart, professeur d'économie, Université Paris Ouest, évalue le déficit accumulé depuis la fin des années 1970 à 970 000 logements en 2010.

Les divers dispositifs permettant de mobiliser des logements locatifs privés à des fins sociales présentent des résultats également très limités. Qu'il s'agisse de la lutte contre la vacance ou de la mobilisation de logements locatifs privés à des fins sociales suite à leur réhabilitation dont le nombre est en baisse (moins de 14 000 logements ont été conventionnés avec des loyers sociaux ou très sociaux en 2010, alors qu'il y en avait 17 000 en 2009). Finalement, l'absence de maîtrise des prix de l'immobilier et des loyers, comme l'insuffisante mobilisation à des fins sociales de logements locatifs privés, conduisent les demandeurs de logements les plus modestes à s'orienter vers un parc social dont les capacités sont limitées à environ 500 000 attributions par an, ce qui est significatif, mais très insuffisant par rapport à l'ampleur de la demande émanant de ménages modestes. Et c'est pourtant dans ce contexte que d'aucuns appellent à la vente massive du parc Hlm et à la réduction de son périmètre !

► **Une politique qui réclame le relais des collectivités locales sans faciliter ni contrôler leur intervention**

On assiste depuis une trentaine d'années à une montée en responsabilité des collectivités locales en matière d'habitat qui a été accélérée par la délégation de compétences des aides à la pierre dont de nombreuses agglomérations se sont saisies. Cette évolution devait normalement permettre de prendre en compte les spécificités territoriales et la diversité des formes d'expression du mal-logement. Mais il faudrait pour cela que la mobilisation des collectivités locales soit à la hauteur des difficultés qui s'expriment sur leur territoire et que l'État les accompagne dans leur démarche. Malheureusement, ni l'une ni l'autre de ces conditions ne sont aujourd'hui vraiment remplies. L'engagement des collectivités locales est inégal, l'État n'incite pas celles qui sont en retrait à s'impliquer davantage et il ne crée pas les conditions d'une action locale cohérente, voire la fragilise parfois.

La diversité des situations locales appelle une mobilisation, spécifique selon les territoires, mais elle est partout nécessaire. La réalité de l'espace territorial français est relativement complexe et **ne peut se réduire à la représentation simplifiée entre les zones de marché tendu et les autres**, qui sert pourtant de référence dans la période actuelle aux responsables politiques. Les situations de mal-logement qui devraient faire l'objet de leur attention ne sont pas limitées aux secteurs marqués par la faiblesse des offres de logement. Appréhendé à partir des critères d'inconfort et d'effort financier excessif, qui n'en donnent pourtant qu'une représentation limitée, **les difficultés de logement sont présentes partout**, même si leur intensité est variable selon les territoires. Il n'est pas étonnant qu'il en soit ainsi puisque 47 % des ménages métropolitains vivent dans des villes dont le marché immobilier est cher. Et quand les prix de l'immobilier et les loyers sont plus faibles, la présence de ménages à bas revenus les expose malgré tout à de fortes difficultés pour faire face à leurs dépenses de logement. **Ce n'est donc pas seulement là où les prix sont les plus élevés que les difficultés liées à l'effort financier sont les plus fortes.** Dès lors, **l'action publique ne peut être conçue en fonction du seul clivage entre zones tendues et zones qui ne le sont pas**, mais devrait l'être en regard d'une situation beaucoup plus complexe prenant en compte la situation des ménages.

Dans un autre registre, l'État qui a été à l'origine de la décentralisation des compétences en matière d'habitat et de logement au profit des collectivités locales, **n'accompagne que trop faiblement le processus qu'il a impulsé.** Il ne veille pas suffisamment à mobiliser celles qui restent en retrait (cf. l'application inégale de l'article 55 de la loi SRU ou de la loi 2000 pour la réalisation des aires d'accueil destinées aux Gens du voyage) et ses initiatives freinent parfois l'action des collectivités locales les plus engagées. Pour pour celles qui font figure de "bons élèves" ou qui simplement se montrent soucieuses de répondre aux attentes de leurs administrés, le premier résultat de leur action apparaît avec l'augmentation significative du niveau de la construction et par un rééquilibrage de la production au profit du logement social. Parallèlement à cet effort relatif à la construction, **des collec-**

tivités locales sont également à l'origine d'initiatives de régulation des marchés tout à fait intéressantes : définition de règles d'urbanisme ou recours au contrat pour limiter la concurrence entre les acteurs, fléchage de l'utilisation des terrains mobilisables pour la construction, définition de servitudes de mixité sociale...

Au-delà des initiatives que peuvent prendre certaines agglomérations pour réguler le marché, la prise de conscience qu'il est désormais indispensable – tant budgétairement que socialement – pour les acteurs publics de revoir leur position par rapport aux dynamiques privées commence à faire son chemin, même dans les territoires qui semblaient les plus hostiles à toute "ingérence" dans le fonctionnement des marchés. Les initiatives prises par les collectivités locales pour tenter d'infléchir le fonctionnement des marchés immobiliers, à contre-courant de la politique de l'État, pourraient d'ailleurs contribuer à indiquer des voies de progrès pour des responsables gouvernementaux qui partageraient ce même objectif de régulation.

Mais nous en sommes loin car dans la période actuelle, **le resserrement de la politique de l'État sur les priorités gouvernementales fragilise les politiques locales de l'habitat**. On assiste en effet à **la déconnexion entre la politique de l'État et celle des collectivités locales que l'État avait jusqu'alors accompagnées dans la prise de responsabilité en matière d'habitat**. Cette déconnexion se manifeste sur le plan financier par la progression des aides décontingentées de l'État (comme les aides à l'investissement locatif ou le prêt à taux zéro) qui n'ont aucune attache au territoire et sont distribuées indépendamment des priorités locales.

► **Des politiques peu enclines à favoriser la cohésion sociale**

Les dynamiques de marché, les orientations de la politique du logement et les réticences locales persistantes au développement de la construction locative sociale, ne contribuent pas à la mise en œuvre du principe de mixité sociale dans la ville. Pire, elles participent au renforcement de la ségrégation. **Les riches s'agrègent par affinité sur certains territoires, les pauvres sont repoussés dans les fractions les moins valorisées du parc immobilier** et dans les territoires déclassés, tandis que les couches populaires et les classes moyennes se résignent souvent à un abaissement de leurs exigences, à un nivellement par le bas de leurs conditions de vie ou encore à s'éloigner de la ville quand elles accèdent à la propriété.

Les interventions publiques pour lutter contre ces évolutions empruntent principalement deux voies. D'un côté, **la recherche d'une meilleure répartition du logement social à l'intérieur des villes**. C'est à cet objectif que répond l'application de l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains de 2000 (sachant que son impact est nécessairement limité car elle ne concerne qu'une partie des communes déficitaires en logement social), **mais plus d'un tiers des 940 communes soumises à l'obligation de la loi SRU⁽⁹⁾ n'ont pas rempli leurs objectifs** pour la période 2008-2010 (soit 349 communes représentant 37 % du total des communes assujetties). Une autre voie explorée par certaines agglomérations pour mieux répartir la construction locative sociale sur leur territoire consiste à mettre en place une programmation contractualisée avec les communes (mais toutes les agglomérations n'ont pas des programmes ambitieux de construction de logements sociaux et n'ont pas mis en place une telle contractualisation).

Toutefois construire des logements sociaux et en assurer la répartition entre les communes ne suffit pas à répondre aux besoins et à favoriser la mixité sociale si les logements construits sont

⁽⁹⁾ 48 communes ont dépassé les 20 % de parc social sur leur territoire et ne sont donc plus soumises à l'obligation quand 14 nouvelles villes y sont soumises principalement du fait de l'application de la "loi Dalo"

trop chers pour les demandeurs. C'est évidemment le cas des PLS qui ont représenté ces dernières années plus du tiers des logements sociaux financés (34,6 % en 2011), sachant que certaines communes remplissent leurs obligations vis-à-vis de loi SRU en ne réalisant que ce type de logement. Les logements financés en PLUS peuvent également se révéler trop chers quand près des deux tiers qui a étendu le champ des communes concernées. des demandeurs ont des ressources inférieures au plafond requis pour entrer dans du logement très social (PLAI). **Un vrai problème car, quand les logements neufs ne correspondent pas aux caractéristiques des demandeurs les plus modestes (alors qu'ils constituent l'essentiel de la demande),** ces derniers sont renvoyés vers les fractions les moins chères, mais aussi les plus anciennes et les plus déclassées du parc, contribuant ainsi à accentuer la spécialisation sociale.

D'un autre côté, des interventions portent sur **la requalification du patrimoine le plus déprécié** dans une logique de renouvellement urbain et visent au moins à empêcher la dérive de certains quartiers en zone urbaine sensible. Pour les quartiers concernés par une opération de rénovation urbaine, **le PNRU a incontestablement permis des travaux qui n'auraient jamais pu être engagés autrement** et une transformation du cadre de vie (habitat, équipement, voirie) pour des dizaines de milliers de personnes qui vivent dans ces quartiers. Pour autant, et malgré l'effort de construction engagé, **l'offre nouvelle n'a plus les mêmes caractéristiques que celle qui disparaît** (notamment en termes de taille ou de niveaux de loyer). Mais **c'est sans doute au regard de la diversification de l'habitat et de la promotion de la mixité sociale que les limites de la rénovation urbaine sont les plus marquées.** Malgré une mixité "endogène" encouragée par l'amélioration du cadre de vie et le développement des programmes en accession sociale dans les territoires rénovés, la mise en œuvre du PNRU risque de ne pas atteindre son objectif de lutte contre la spécialisation du parc en ZUS dans l'accueil des ménages les plus modestes. Ce risque est directement lié à la faiblesse de la reconstruction hors sites en ZUS qui ne concerne au final que 36 % de l'offre nouvelle⁽⁹⁾.

► **Quelles politiques pour les personnes défavorisées face à la massification des problèmes ?**

L'action en faveur du logement des défavorisés peut être considérée de deux façons : soit comme une intervention à la marge – pour apporter des solutions aux personnes les plus fragiles sans pour autant leur donner les mêmes perspectives résidentielles que celles qui s'offrent à la majorité des ménages – **soit constituer une dimension essentielle de la politique du logement** dont elle réinterroge les orientations et les modes opératoires afin de mieux prendre en compte l'ensemble de la demande sociale. L'une peut être qualifiée de "résiduelle" (elle tend à limiter le périmètre de l'intervention publique aux plus pauvres⁽¹⁰⁾ et traite essentiellement les effets les plus néfastes de la crise du logement), l'autre cherche à peser sur les mécanismes d'exclusion (en intervenant à la source, pour infléchir les orientations de la politique du logement). C'est évidemment cette seconde orientation que préconise la Fondation Abbé Pierre et qui lui sert de grille de lecture dans la proposition d'une nouvelle politique du logement. Pour elle, **l'action en faveur du logement des personnes défavorisées ne peut en effet, à elle seule, compenser l'absence d'orientation sociale de la politique du logement.**

⁽⁹⁾ Si le taux moyen de reconstitution hors site des logements sociaux atteint 50 %, on constate de fortes différences selon les sites. Nombreux sont les territoires où le manque de pilotage intercommunal aboutit à une reconstruction de l'offre sociale dans d'autres ZUS, en dehors du périmètre PRU, cas qui concerne 14 % des logements reconstruits. Au final, seulement 36 % de l'offre nouvelle est donc réalisée hors ZUS.

⁽¹⁰⁾ La récente proposition du Président de l'UNPI évoquée plus haut de réserver le logement social aux 10 % des ménages les plus pauvres et d'en réduire alors de moitié le volume, s'inscrit dans cette perspective.

► **Les réformes des dispositifs liés au logement des défavorisés : entre adaptation locale et fragilisation des partenariats**

Les évolutions de la politique en faveur du logement des défavorisés traduisent d'une part une montée des préoccupations relatives à l'hébergement (qui sont aujourd'hui davantage connectées à la problématique de l'accès au logement qu'il y a quelques années), et d'autre part un enrichissement évident de la palette des interventions (même si cela se traduit par un empilement des dispositifs et n'améliore pas forcément leur efficacité). En effet, **faute de proposer suffisamment de logements présentant des niveaux de loyer supportables pour faire face à la demande, tous ces dispositifs risquent de contribuer à gérer une attente indéterminée** avant un hypothétique accès au logement et à faire du secteur de l'hébergement un « sas » dont on sort autant pour aller vers des solutions d'habitat précaire (autre structure, hébergement chez des tiers...) que vers un logement personnel. Mais ces évolutions à caractère général se traduisent différemment sur le terrain, selon les départements et les agglomérations, là où la politique en faveur du logement des personnes défavorisées croise les préoccupations des Conseils généraux responsables de l'action sociale et celles des Intercommunalités en charge du développement de l'offre locative sociale dans le cadre de leurs politiques locales de l'habitat.

Au total, la dimension sociale de la politique du logement a été confrontée au cours des dix dernières années à une évolution qui a contribué à faire apparaître de nouvelles priorités pas toujours cohérentes entre elles, à superposer les dispositifs d'intervention (d'aucuns évoquent un millefeuille), à la dilution des responsabilités entre l'État, les Départements et les Intercommunalités, et enfin à inscrire l'action dans des registres différents, celui du droit ou celui de l'action sociale...

Le bilan que l'on en tire aujourd'hui est donc nécessairement nuancé :

- 1 - le rapprochement entre le secteur de l'hébergement et du logement** (que suggère l'intégration des "plans départementaux accueil, hébergement, insertion" aux "Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées") **ne s'est pas traduit par une réduction des difficultés d'accès au logement** ; il a parfois contribué au développement de solutions d'habitat intermédiaire qui ne constituent pas toujours des sas vers le logement ;
- 2 - le volet social de la politique du logement** s'est enrichi de nouvelles actions, mais **demeure trop faiblement articulé aux politiques de développement de l'offre** au niveau national comme à l'échelle locale ;
- 3 - le renforcement de l'approche territorialisée** de la politique en faveur du logement des personnes les plus fragiles **est perturbé par l'évolution des priorités de l'État** qui ne se préoccupe guère de leur articulation avec les dynamiques partenariales locales.

► **"Logement d'abord" : derrière un slogan, tout un secteur fragilisé**

Au centre de la Refondation du secteur de l'hébergement et de l'accès au logement, apparaît désormais l'objectif du "Logement d'abord", c'est-à-dire une priorité accordée à l'accès au logement, y compris pour les publics les plus vulnérables. Cette démarche, née aux États-Unis, vise à proposer un accès le plus direct possible à un logement pérenne (avec un accompagnement social adapté) en remplacement des actuels parcours "en escalier" passant par l'accueil d'urgence, l'hôtel, l'hébergement, les logements intermédiaires, avant d'arriver à un logement au bout du chemin. **La Refondation a fait de cet objectif du "Logement d'abord" l'axe central de la Refondation du secteur de l'hébergement** et de l'accès au logement. Il apparaît comme une façon de poursuivre, par d'autres moyens, les mêmes objectifs que ceux du Droit au logement opposable.

Mais **derrière cet objectif**, auquel la Fondation Abbé Pierre adhère comme toutes les associations intervenant auprès des personnes privées de logement personnel, **un certain nombre d'interrogations n'ont pas encore trouvé de réponse** :

- 1 - les publics visés** par cette politique du "Logement d'abord" **sont mal identifiés et leur importance quantitative apparaît très largement sous-estimée** puisqu'aux 150 000 sans domicile fixe, il conviendrait d'ajouter tous ceux qui n'ayant pas de domicile personnel (550 000 personnes selon les estimations de la Fondation Abbé Pierre) peuvent être concernés par la stratégie du "Logement d'abord" ;
- 2 - en fixant un tel objectif, la Refondation conduit à nier les besoins spécifiques d'hébergement** (qui peuvent justifier la création de nouvelles places comme la Cour des Comptes le pointe dans un récent rapport) et fait l'impasse sur le déficit d'offre de logement accessible et plus généralement sur les orientations de la politique du logement ;
- 3 - enfin, cette politique vient bousculer le fonctionnement du secteur de l'hébergement** et interpeller des acteurs professionnels – les associations gestionnaires des structures d'hébergement – qui sont fortement fragilisés par l'évolution de la politique de l'État.

Bref, le "**Logement d'abord**" **n'est pas une politique en suspens qui s'écrit sur une page blanche** : elle s'inscrit dans un contexte général dans lequel le nombre de personnes privées de domicile personnel est bien supérieur à celui des personnes hébergées en attente d'un logement, dans lequel l'offre de logement pour les ménages les plus modestes est notoirement insuffisante, et dans lequel le fonctionnement du secteur de l'hébergement qui peut certes être amélioré, est fragilisé alors qu'il a une fonction essentielle.

Il ne suffit pas d'afficher un objectif louable – qui est d'ailleurs largement partagé – si ne sont pas remplies les conditions nécessaires à sa réalisation et notamment une politique globale du logement mieux orientée socialement. Faute de quoi, **les grands principes affichés ces dernières années de non remise à la rue, d'accueil inconditionnel, de droit au logement, du "Logement d'abord"... deviendront incantatoires** et leur application sera battue en brèche par le déséquilibre persistant entre l'offre et la demande de logement émanant des ménages les plus modestes.

► **Une politique du logement ni juste, ni solidaire**

Dans une période où la précarité gagne du terrain, où la pauvreté concerne plus de 13 % des Français, où les situations de mal-logement, loin de se résorber, s'aggravent et s'élargissent à des catégories qui en étaient jusque là protégées, la politique du logement apparaît singulièrement insuffisante et trop peu protectrice pour les plus modestes. La dimension protectrice de l'action publique – essentielle pour les personnes les plus fragiles – ne doit d'ailleurs pas se limiter à ces derniers. Elle doit aussi concerner toutes celles qui ne peuvent se loger sans une aide de la collectivité, que ce soit en orientant la construction vers la satisfaction des besoins sociaux ou en apportant des aides personnelles qui permettent de réduire la charge que représente le logement pour le budget des ménages modestes. L'intervention publique devrait donc mobiliser ses moyens au service de cet objectif. Elle devrait faire du logement des plus fragiles une question centrale. Car la situation qui leur est faite quand ils se trouvent privés de domicile personnel, ou contraints de vivre dans des conditions insupportables, bafoue souvent la dignité qui leur est due. Elle devrait être plus soucieuse d'améliorer le sort des couches populaires et des classes moyennes inférieures qui n'ont souvent que de faibles perspectives résidentielles et sont obligées de consacrer une part croissante de leurs revenus pour se loger en rognant sur leur pouvoir d'achat.

L'élargissement des difficultés de logement à des catégories qui en étaient jusqu'alors protégées nourrit la conviction, déjà maintes fois exprimée par la Fondation Abbé Pierre, que tout est lié et qu'il **n'y aura pas d'amélioration durable de la situation des plus modestes en matière d'habitat, tant que la politique du logement ne sera pas plus attentive à la demande sociale, celle des défavorisés d'abord mais aussi celle qui émane des ménages qui relèvent des catégories intermédiaires et des couches moyennes** qui sont tous confrontés à des difficultés croissantes (même si leur gravité est différente) pour accéder à un logement ou pour s'y maintenir.

Il n'y aura pas non plus d'amélioration de la situation des plus modestes tant que le regard que l'on porte sur eux n'évoluera pas, tant que les pauvres et les chômeurs seront considérés comme des gens qui ne veulent pas "vraiment travailler", tant que pèsera sur eux une présomption d'incapacité à faire des efforts, à pouvoir occuper un logement et finalement à vivre dignement. Si la compassion qui s'exprime à l'égard des sans-abri quand on partage avec eux les morsures du froid, peut être de mise dans les rapports avec nos semblables, elle ne peut inspirer les politiques qui doivent d'abord se référer aux principes républicains de liberté, d'égalité et de fraternité et être fondées sur l'égale dignité que l'on doit à tout être humain. Les plus démunis peuvent-ils être pris en considération quand on privilégie l'individualisme plutôt que la solidarité, la méritocratie plutôt que la recherche de l'égalité ? **Pour que la situation des plus modestes s'améliore, encore faudrait-il s'y intéresser autant qu'aux banques et aux banquiers, encore faudrait-il ne pas seulement manifester de la compassion envers les précaires et les pauvres, mais aussi identifier les causes qui sont à l'origine de leur situation pour tarir à la source ces fléaux qui gangrènent notre société.**

Dans un tel contexte, le "filet de sécurité" qui, en matière de logement, protège les personnes et familles les plus modestes fonctionne-t-il ? On peut en douter quand la moindre vague de froid fait ressurgir les conséquences dramatiques de la privation de logement, quand seulement une demande d'hébergement sur deux adressée au "115" reçoit une réponse positive, quand on mesure que les demandeurs de logements sociaux sont toujours aussi nombreux, quand on constate que le nombre de personnes en retard de paiement de loyer (sans compter les accédants à la propriété qui ne peuvent plus honorer le remboursement de leur prêt) se situe à un niveau extrêmement élevé, quand on enregistre une augmentation inquiétante du contentieux locatif et des expulsions avec pour conséquence ultime la remise à la rue... alors qu'on cherche par ailleurs à en extraire ceux qui y sont. Dramatique carrousel que celui qui s'organise ainsi dans l'indifférence des responsables politiques dont l'ambition semble limitée à une simple "mise à l'abri" pour tous ceux que les aléas de la vie et les dynamiques économiques privent de logement.

POUR UN DÉBAT POLITIQUE

RÉINVESTIR DANS LE LOGEMENT SOCIAL

Thierry Debrand* *in Esprit* - janvier 2012

Comme pour d'autres sphères de la protection sociale, un vent de réformes agite le monde du logement, et plus particulièrement celui du logement social. Le gouvernement souhaite aller vers un nouveau modèle économique du logement social. L'idée sous-jacente à cette réflexion est que le logement social coûte cher et que ses résultats économiques sont médiocres, voire négatifs pour la société française. Il serait même le principal responsable de la grave crise du logement que nous connaissons actuellement. Il serait donc temps de réformer ce système passéiste contraire aux canons de la modernité économique. Il est assez surprenant de voir ainsi le logement social résumé à sa seule fonction économique et d'oublier sa fonction sociale et structurante pour les villes et les territoires.

Il ne faut pas nier les difficultés du logement social, conséquences de son histoire, de la gestion de certains de ses dirigeants, de choix politiques, urbanistiques et architecturaux. En effet, les logements sont construits pour des décennies alors que les modes ou les postulats idéologiques ne durent souvent, dans le meilleur des cas, pas plus de quelques années. Tout le monde reconnaît que la question du logement est centrale dans notre société. A contrario, il est assez frappant de voir la faiblesse des recherches universitaires lui étant consacrées ou le faible nombre d'hommes politiques s'intéressant au sujet. Cela ne veut surtout pas dire que les réflexions et les hommes ne sont pas de qualité. Mais il y a une déconnexion complète entre l'importance que revêt le logement pour chacun d'entre nous et le désintérêt de la grande majorité des intellectuels et des décideurs pour le sujet. Au-delà de la dizaine de grands spécialistes qui s'y intéressent de manière approfondie depuis plusieurs années, la réflexion autour du logement est quantitativement assez pauvre.

Avant de revenir plus particulièrement sur le sujet du logement social, il est nécessaire, dans un premier temps, d'avoir une analyse juste de la crise du logement. En effet, il ne faut pas oublier que seulement 16 % des ménages français résident dans un logement social. Dès lors, le sens des causalités a toute son importance. Les dysfonctionnements qui existent dans le logement social ne sont que les symptômes d'une maladie plus grave qui ronge la politique du logement, et plus généralement la politique de la ville. Les difficultés que nous connaissons peuvent se résumer en une triple crise : une crise structurelle, une crise du pouvoir d'achat mais aussi une crise du "vivre ensemble".

* Économiste, chercheur affilié à l'OFCE, spécialiste des questions de logement, de santé et de protection sociale, en particulier du lien entre mobilité et logement social. Il est actuellement dirigeant d'une association œuvrant pour le logement des personnes les plus démunies et les plus mal logées.

► **Le logement social, bouclier face à la crise du logement**

La crise du logement est tout d'abord une crise structurelle. Elle est la conséquence d'un décalage entre l'offre et les besoins depuis plus d'une vingtaine d'années. C'est l'accumulation de petits déficits annuels qui fait qu'il manque plus d'un million de logements. Le rapport de la Fondation Abbé Pierre sur le mal-logement, année après année, pointe les effets de ces déficits : 3,7 millions de personnes sont concernées par le mal-logement en France, 685 000 personnes n'ont pas de domicile personnel, 85 000 vivent en camping ou dans un mobil-home toute l'année. À cette vision quantitative s'ajoutent des problèmes qualitatifs : de nouveaux besoins se font jour. Alors que la structure de la population française a profondément changé depuis la fin des Trente Glorieuses, la politique du logement est marquée par une forte inertie. Par exemple, la France va devoir faire face dans les prochaines décennies au vieillissement de sa population. C'est aujourd'hui que devraient se préparer les logements pour les personnes âgées et dépendantes de demain.

La crise du logement est aussi une crise du pouvoir d'achat. En effet, depuis plus de dix ans, les prix et les loyers ne cessent de croître. Les ménages les plus modestes ont de plus en plus de difficultés à trouver un logement décent abordable. Ces difficultés touchent désormais les classes moyennes qui peinent à accéder à la location et à la propriété. Déjà en 2008, l'observatoire du groupe Caisse d'Épargne montrait qu'il fallait en moyenne 4 années de revenus pour rembourser son logement, contre 2,5 années entre 1995 et 2005, et que les prix des logements anciens avaient bondi de 146 % entre 1997 et 2007. Ainsi, depuis 2000, le prix des logements anciens a augmenté 1,55 fois plus vite que le revenu disponible par ménage. Cette augmentation des prix a pour conséquence un blocage complet de la chaîne du logement, et réduit donc fortement le rôle économique et social du logement social. La mobilité résidentielle est un indicateur simple pour mesurer ce blocage. Dans le parc social, elle n'a jamais été aussi faible. Cela a pour conséquence une sclérose du logement social qui joue donc moins bien son rôle d'accueil des jeunes et de sas d'insertion dans un cadre de mixité. Dès lors, les plus modestes, les plus pauvres, les moins bien intégrés n'ont plus de place dans la chaîne du logement. Il est désormais temps de relancer toute la chaîne du logement. Tous les segments sont importants pour mettre en œuvre une politique durable du logement. Les politiques d'urgence sont indispensables, mais elles ne résoudront pas à elles seules la crise du logement de façon pérenne. Sans une politique du logement ambitieuse pour l'ensemble de la population, nous ne pouvons espérer la réussite de la politique du "logement d'abord" en faveur des personnes en marge du logement ordinaire.

De plus, le gouvernement, dans une logique de stigmatisation qu'il voudrait efficace, a décidé de pointer tous les riches du logement social. La loi Boutin de 2009 fixait un critère simple (le double dépassement des plafonds d'attribution d'un logement social) pour ne plus avoir le droit de rester dans le logement social. En fin de compte, seuls 0,3 % des ménages dépassent cette limite, et 4 % dépassent de plus de 20 % les plafonds de ressources. Il n'en demeure pas moins que la situation par rapport au logement est profondément inéquitable. Ainsi, le taux d'effort (rapport entre les loyers versés et les revenus des locataires) est inversement proportionnel à leur revenu, même en tenant compte des aides au logement : il est de 36 % pour le quart des ménages français les plus modestes (25 % après versement des allocations logement) ; 16 % pour le quart des ménages les plus aisés. Les restes à vivre après imputation des dépenses logement pour les plus pauvres sont souvent inférieurs à 10 euros par jour et par personne. Le problème n'est pas la situation des plus aisés dans le logement social mais plutôt les prix des loyers, en particulier dans le secteur privé, qui empêchent toute mobilité.

La ville est un monde socialement complexe. Il y a d'un côté les villes-centres et les centres-villes, constitués généralement par les quartiers et faubourgs historiques. En schématisant et en oubliant que la ville est un *continuum* de situations, au-delà se trouve une double banlieue qui s'oppose et s'ignore :

d'un côté les "quartiers résidentiels" et de l'autre les "cités". Puis se trouve le périurbain, ensemble de petites villes et de villages ruraux dont les habitants travaillent principalement dans la ville voisine. De cette construction naissent des dynamiques de population : les habitants des quartiers sensibles abandonnés par la collectivité rêvent de les quitter. N'y restent que ceux qui n'ont pas les moyens d'en partir. Dans le même temps, la réhabilitation des centres-villes a rendu ces derniers attractifs, en particulier pour les plus aisés. La population du centre devient plus riche et les prix augmentent. Ce phénomène est renforcé par des politiques malthusiennes en termes de construction. Le renouvellement de la population se fait au détriment des plus pauvres et des ménages modestes qui s'en trouvent progressivement évincés : la centrifugeuse sociale entre en action. Leur seul espoir est d'accéder à un logement social qui est absent du fait d'une offre insuffisante et d'une mobilité inexistante. L'application des simples règles économiques de marché, sans intervention de règles sociales, produit mécaniquement de la ségrégation. S'ajoute à ces dynamiques individuelles la gestion des marchés locaux de l'habitat avec leur logique politique locale propre qui de temps en temps s'oppose aux politiques nationales. Le millefeuille administratif (aux maires, les droits de la construction ; aux départements, l'aide sociale aux régions, le foncier ; à l'État, l'aide à la pierre et à la personne, et enfin à l'Europe, certains grands projets) a comme conséquence une déresponsabilisation de certains acteurs mais aussi un manque d'efficacité des politiques publiques. La ségrégation est le résultat de décisions individuelles qui sont renforcées par des décisions politiques conscientes, c'est donc la conséquence d'un marché régulé sur des bases socialement discutables.

Face à ces trois crises, le monde du logement social ne peut rester sans réaction, il est l'un des éléments de la solution. Le logement social est un vecteur de la lutte pour le pouvoir d'achat des ménages. Les loyers y sont sensiblement plus bas que ceux du secteur locatif privé et les taux d'effort y sont plus faibles. De plus, il ne participe pas à la bulle spéculative immobilière (même si quelques experts objecteront que cette bulle n'existe pas), les loyers étant dictés par un indice qui, sur le long terme, est assez proche de l'inflation, contrairement au marché locatif, qui est un marché déséquilibré par un manque d'offre, où les loyers ne cessent de s'envoler. De plus, même s'ils l'avaient oublié durant les années 1980-1990, les organismes de logements sociaux peuvent être de puissants outils industriels. Depuis les années 1970, leur modèle économique et social repose sur une équation assez simple mais pérenne. Ils empruntent à long terme grâce à un circuit financier "sécurisé" (livret A, prêts à long terme de la Caisse des dépôts et consignations, 1 % logement) et les loyers collectés servent à rembourser ces emprunts. L'État ou les collectivités locales apportent subventions et terrains pour aider ou faciliter la construction. Les loyers servant à l'équilibre financier des opérations sont diminués de l'aide personnalisée au logement, qui est fonction des revenus et de la composition des ménages. Le financement de cette aide provient pour moitié du budget de l'État et pour moitié des cotisations sociales sur les salaires.

► **La remise en cause du modèle pérenne du logement social**

Ce système ingénieux est-il à bout de souffle ? A-t-il été volontairement épuisé par les pouvoirs publics ? Ou bien est-il la victime d'une situation socio-économique d'ensemble dégradée ? Comme souvent, la réalité est complexe. Mais il n'en demeure pas moins qu'elle est en premier lieu la résultante de choix politiques. Alors que les ménages dépensent toujours plus pour se loger, l'État consacre une part de moins en moins importante de son budget, moins de 1 %, à aider les Français à se loger. Au vu des chiffres des cinq dernières lois de finance, il est légitime de se demander si les choix proposés par le gouvernement ne renforcent pas la crise du logement. Deux orientations politiques suivies depuis le début du quinquennat de Nicolas Sarkozy peuvent être interrogées quant à leur efficacité à long terme pour juguler la crise du logement.

La première, certainement la plus emblématique parce qu'annoncée comme l'un des marqueurs forts de la campagne présidentielle de 2007, est la politique du "Tous propriétaires". Avec 58 % de propriétaires occupants, la France accuserait un retard chronique grave par rapport aux autres pays développés. En réalité, la France est assez proche de la moyenne européenne (66 %). De plus, il ne faut pas oublier que la Roumanie est le pays européen avec le plus fort taux de propriétaires (98 %) et à l'opposé se trouve la Suisse avec 35 %. La proportion de propriétaires n'est donc pas dictée par un haut niveau de développement économique mais par un choix de société. Les défenseurs de l'accession à la propriété mettent en avant que c'est un souhait des Français. L'aspiration à la propriété serait dans leur nature, de l'ordre de l'inconscient, voire du génétique. Les Français n'auraient pas fait le deuil de leur lopin de terre. Mais le renforcement de cette volonté ne serait-il pas lié à une insécurité sociale grandissante ? Le logement n'est plus considéré comme un investissement à long terme mais comme une épargne de précaution. Face aux modifications des structures productives et aux évolutions des systèmes de protection sociale, la propriété immobilière devient un refuge : "Si l'on perd tout, on aura au moins un toit !"

Les Français s'endettent de façon déraisonnable. Il est légitime aussi de se demander si cette aspiration, encouragée par les pouvoirs publics, n'est pas antagoniste avec la volonté de flexibilité et de mobilité des salariés. Les propriétaires sont deux fois moins mobiles géographiquement que les locataires. En outre, cette inertie est inversement proportionnelle au revenu. Il ne faudrait pas que l'accession à la propriété se transforme en une nouvelle trappe à pauvreté. En effet, les individus qui sont rationnels devront faire le choix entre prendre un emploi instable qui oblige à changer de logement, ce qui a un coût monétaire important lorsqu'on est propriétaire, ou rester au chômage mais sous un toit assuré. Les aides fiscales à la propriété ont été un choix politique assumé. Il faut avoir conscience qu'il s'agit d'une orientation politique centrée sur les individus qui se constituent un patrimoine plutôt qu'en direction des structures qui favorisent la solidarité nationale. Force est de constater que le gouvernement est revenu sur les dispositifs Scellier, le prêt à taux zéro (PTZ+), et sur la défiscalisation des intérêts d'emprunt. De plus, tous ces dispositifs, y compris la déduction de la valeur de la résidence principale dans le calcul de l'impôt sur la fortune, augmentent les prix du marché en modifiant la valeur réelle de ces biens. La crise est passée par là, mais il s'agit aussi d'un constat d'échec de ces politiques.

La seconde orientation a été la remise en cause du mode de financement de la construction et de la réhabilitation du logement social, qui s'est traduite par la baisse régulière des subventions de l'État pour la production de logements neufs et l'entretien du parc existant. En effet, la réorientation des moyens budgétaires de l'État pour favoriser financièrement l'accession à la propriété dans un univers budgétaire contraint l'oblige à rechercher de nouvelles sources de financement. Pour ce faire, il est contraint de remettre en cause l'ensemble du système de financement du logement social qui était pourtant l'un des rares pans de notre économie sociale à reposer sur un système de financement quasi pérenne. C'est donc un choix politique.

Dans le contexte actuel, vu les prix du foncier et de la construction, les subventions de l'État ou des collectivités locales sont indispensables pour le lancement de nouvelles opérations. L'État "encourage" donc les organismes à vendre leurs logements afin de générer des fonds propres qui pourront venir se substituer à la subvention de l'État. Dès lors, il est nécessaire de se demander quels sont les locataires sociaux qui voudront devenir propriétaires de leur logement.

Les premiers sont sans doute ceux qui habitent dans des logements sociaux bien placés au cœur des centres-villes ou dans des périphéries confortables et agréables (un quart seulement des HLM sont dans les quartiers défavorisés en zone urbaine sensible). La détermination historique des loyers HLM, en dehors de toute considération de marché et de capacité financière des locataires, fait que généralement leurs loyers sont relativement faibles. Une fois que l'on a la "chance" d'avoir un de ces loge-

ments, il n'est plus question de déménager. Il se crée donc au fil du temps des situations d'avantage comparatif que la vente viendrait encore renforcer. Cela revient donc à vendre des logements bien placés à des populations qui ne sont pas les plus modestes alors que ces loyers sont nécessaires à la gestion équilibrée des organismes. En effet, il existe une péréquation financière au sein d'un organisme HLM. Les logements construits depuis longtemps, et donc remboursés, servent à la production nouvelle et aux remboursements des programmes plus récents. Vendre ces logements revient encore une fois à déséquilibrer le fragile système de financement du logement social, donc à terme à remettre en cause sa pérennité.

La seconde catégorie de logements sociaux qui trouverait preneur se compose des logements dans les quartiers les plus défavorisés. En effet, quel est le prix d'un logement dans une zone très défavorisée ? La stigmatisation est telle que ces logements, où la qualité du bâti est discutable, ne valent pas grand-chose sur le marché. Dès lors, ce sont les couches les plus modestes qui y accèdent. Ils payeront des logements qu'ils ne pourront ni revendre ni entretenir. Le coût de l'entretien à long terme n'est jamais prévu dans le prix de vente. Des ménages qui ont déjà du mal à payer leurs factures ne pourront pas provisionner un changement de chaudière ou un ravalement. C'est la voie royale vers les copropriétés dégradées. De plus, l'observation des premières expériences de mises en vente importantes de logements sociaux aux locataires révèle, même s'ils semblent dans un premier temps intéressés par la possibilité d'acheter, que nombre de ménages décident par un calcul financier rationnel de rester locataires HLM.

L'autre solution pour pallier la baisse des subventions de l'État a été de budgétiser l'argent du 1 % logement. En sus de l'argent des organismes qui peut s'apparenter à une solidarité des pauvres vers les plus pauvres, pour arriver à mener à bien sa politique du logement, le gouvernement se retourne donc vers le 1 % logement (système paritaire qui gère les sommes prélevées sur la masse salariale de toutes les entreprises de plus de vingt salariés et l'argent des salariés. Il s'agit donc d'inscrire l'argent du 1 % logement dans le budget pour faire croire que l'État consacre toujours autant d'argent au logement social, mais cet argent était déjà consacré à la sphère logement. La loi Molle (loi Boutin du 25 mars 2009 – loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion) ainsi que le décret du 22 juin 2009 prévoient que le 1 % subventionne le plan de cohésion sociale, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat... Cette logique s'est accélérée lors des deux derniers exercices budgétaires. Dès lors, si les montants versés sous forme de subventions sont supérieurs à la collecte nouvelle, la capacité du système à générer une ressource stable et pérenne est entamée. Avec de telles méthodes, les ressources financières du 1 % ne peuvent que s'assécher et le système sera à terme dans une impasse.

► **Un modèle économique et social à réinventer**

Avant de réinventer un modèle économique et social pérenne pour le logement social, il faut réaffirmer que les investissements dans ce domaine sont structurants pour les villes à long terme. Ils sont au-delà de l'horizon de rentabilité des acteurs économiques classiques. De plus, il ne s'agit pas de routes ou de structures industrielles puisqu'ils sont par essence habités par des ménages. Ils ne peuvent donc être supportés que par des opérateurs publics, parapublics ou privés dédiés agissant dans un cadre législatif et réglementaire très particulier. Cette durabilité de l'investissement matériel s'oppose à la durée de plus en plus courte des séquences politiques : le temps des politiques publiques n'est pas toujours le temps de l'action des hommes politiques. Le logement, comme d'autres politiques publiques (énergie, université, infrastructures routière et ferroviaire), devrait faire l'objet d'un consensus national. Un débat éclairé devrait donc trancher de nombreuses questions qui traversent les familles politiques et les différents courants de pensée.

La première question, certainement la plus importante à long terme, est : quelle est la population qui doit être logée dans le logement social ? Doit-il se spécialiser vers les populations les plus modestes et les plus fragiles, ou doit-il être ouvert à un très grand nombre de ménages ? Actuellement, plus de 60% des ménages français ont, en termes de ressources, droit au logement social. Dans une situation de pénurie d'offre, ce débat peut s'apparenter à l'opposition classique entre "développement" et "urgence". En France, ce débat prend une tournure particulière parce qu'il existe des zones de surconcentration du logement social dans le tissu urbain. Ainsi, si le logement social est réservé aux plus pauvres, cela conduit mécaniquement à une spécialisation spatiale des territoires, ce qui irait à l'encontre de l'objectif de mixité. Mais il n'en demeure pas moins que la gestion de la file d'attente est une chose très complexe. Le corollaire à cette interrogation est la question de la mixité. Comment garantir les équilibres de peuplement sans discriminer les entrants dans le logement social ? Le fait de vouloir rendre anonymes les candidatures à l'entrée dans le logement social pour éviter les discriminations sociales ou ethniques empêche toute politique sociale visant à garantir les équilibres de peuplement et à éviter les dérives ghettoisantes.

Le bilan de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (loi SRU), sur l'obligation d'avoir au moins un pourcentage de 20 % de logements sociaux⁽¹⁾, est mitigé. Du côté négatif, il y a encore des communes qui ne respectent pas la loi. Après vingt ans, on peut se demander si les contraintes financières sont suffisantes. Mais du côté positif, il y a une large majorité d'élus qui ne veulent plus la remettre en cause. Ils ont mis le concept de mixité au cœur des politiques urbaines et nombre de communes déficitaires ont augmenté leur parc de logement social. Il est peut-être temps de proposer un deuxième acte de la politique de mixité sociale. Tout en gardant cette loi structurante, il serait aisé de construire des indicateurs d'inégalité, basés sur les revenus, au sein des agglomérations, et donc d'imaginer un système de péréquation entre les communes riches et les communes pauvres. Cela permettrait, en sus des politiques de mixité liées aux logements, de dire que l'entre-soi des plus riches a un coût direct et indirect pour les villes accueillant les plus modestes. Les ménages pauvres n'ont guère le choix de leur logement et de leur habitat. Leurs décisions sont contraintes par les plus riches. Dès lors, il s'agirait d'un système de bourse à la mixité : si les plus riches, par leurs choix individuels, décident de vivre dans les mêmes quartiers, dans les mêmes villes, alors ils doivent supporter les coûts sociaux qu'ils engendrent pour les autres.

La deuxième question est : quelle est la fonction des bailleurs sociaux ? En effet, ces organismes sont des acteurs centraux sur certains territoires. Ils ne s'occupent pas uniquement du logement mais ils sont aussi des acteurs de l'habitat et de l'urbain. Ils sont des vecteurs de l'aménagement des territoires et de nombreuses politiques économiques et sociales. Commerces de proximité, centres de soins, politique de l'emploi, agents de sécurité, animations socioculturelles, traitement des populations en souffrance sociale, les collectivités locales, mais aussi l'État demandent aux organismes d'intervenir dans toutes ces dimensions. Lorsque ces politiques sont conscientes, elles sont anticipées par les organismes et peuvent constituer une façon de garantir la qualité de vie des locataires et donc elles font partie de la valorisation des logements sociaux. Il n'en est pas de même lorsque les organismes de logements sociaux sont contraints de traiter des problèmes qui se révèlent encore plus éloignés de leurs compétences. Par exemple, c'est le cas des personnes souffrant de troubles mentaux et psychiatriques. L'abandon de politiques ambitieuses de prise en charge de la santé mentale et d'hébergement de ces personnes en fragilité a un impact sur la vie des immeubles de logements sociaux. Faute d'offre spécialisée suffisante, ces dernières se retrouvent dans le meilleur des cas dans ces logements sans accompagnement spécifique. Leurs besoins sont peu pris en considération par

⁽¹⁾ Dans les communes de plus de 3500 habitants (1500 en Île-de-France) comprises dans une agglomération de plus de 50000 habitants, comprenant au moins une commune de plus de 15000 habitants.

les organismes de logements sociaux et elles peuvent être source de perturbations pour leurs voisins. La diversification de ces missions, le passage d'organismes de logement ordinaire à des organismes de l'habitat palliant les défauts de certaines politiques sociales, ne sont absolument pas pris en compte dans les modes de financement. Les conventions d'utilité sociale, engagement signé entre l'État, les collectivités locales et les organismes de logements sociaux sur les politiques patrimoniales, sociales et de qualité de service de ces derniers, sont un premier pas vers cette prise en considération. Sauf que comme souvent, l'État impose, l'État contrôle mais les financements publics ne suivent pas. À côté d'un financement des opérations immobilières, il reste à imaginer pour les organismes un financement pérenne et conséquent pour la qualité de la gestion locative et du travail social.

Les règles de financement de la production de logements doivent être confortées. Comme nous l'avons déjà écrit : le financement du logement social repose actuellement sur un système financier assez simple. Les Français déposent leur épargne, qui demeure assez liquide, sur des livrets réglementés (par exemple le livret A) dans leur établissement bancaire. Une partie de cette épargne est centralisée à la Caisse des dépôts qui offre des prêts à très long terme à de faibles taux d'intérêt aux organismes de logements sociaux. Le taux de centralisation, terme un peu technique, est l'un des fondamentaux de ce système. Une diminution de la centralisation signifie que moins d'argent du livret A serait destiné à aider à la construction de logements sociaux et serait conservé au sein des établissements bancaires privés. Ce système avait l'avantage de produire des logements aux loyers abordables pour les plus modestes. Mais l'envolée des prix du foncier et dans une moindre mesure l'augmentation des coûts de construction font que, s'il n'y a plus de subventions de l'État, les loyers équilibrant les opérations augmentent d'autant. Mais rien n'a été fait sur le mal qui gangrène la production de logements sociaux : la disponibilité du foncier, qu'elle soit physique ou financière. De plus, les politiques d'aide fiscale ont comme impact d'augmenter les coûts du foncier.

Une politique foncière à long terme est possible, certaines collectivités ont mis en place des dispositifs qui assurent le développement de l'offre locative sociale. Il s'agit d'une volonté politique de longue haleine pour contrecarrer la simple mécanique de la loi de l'offre et de la demande. Il serait plus simple de capter réglementairement ou légalement les prix du foncier et de rendre fiscalement très désavantageux de conserver des terrains non utiles à la collectivité que d'essayer de compenser l'envolée des prix par des suppléments de subventions publiques. L'État serait doublement gagnant. Gagnant par une stabilisation, voire une baisse des subventions octroyées aux organismes de logements sociaux en échange d'une politique forte, volontaire et pérenne de contrôle des coûts du foncier. Gagnant par une production supplémentaire de logements abordables pour les ménages et donc un impact direct sur le pouvoir d'achat. Mais pour cela le postulat de base est que l'on veuille développer le parc de logements publics à loyers modérés. Il en est de même pour les loyers du secteur privé dans les zones tendues. Il ne peut y avoir de sortie de crise du logement sans une action volontaire de régulation des loyers du secteur privé.

La politique du logement, et plus particulièrement du logement social, est bien un choix de société liant l'économique et le social. Le logement doit se comprendre comme une chaîne, où les plus pauvres, les plus modestes, les plus fragiles, sont les premières victimes d'un jeu de dominos. Elle doit donc être au cœur des politiques publiques. Le logement est souvent la première pierre de l'accès à l'emploi, à la sécurité, à la santé, à l'éducation... Dès lors, sans politique à long terme de construction de logements sociaux abordables, sans politique de fixation des prix du foncier et des loyers et sans politique de mixité sociale et urbaine, il n'y aura pas de sortie de la crise du logement.

Sommaire

Travaux en cours : bilans et perspectives

- > Synthèse de l'étude visant à mieux connaître et valoriser le champ du "logement accompagné" page 41
- > Propositions des Acteurs du logement d'insertion page 46
- > Bilan de la mise en œuvre des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO)..... page 47
- > Bilan 2011 du Conseil consultatif des personnes accueillies / accompagnées..... page 51
- > Synthèse du plan psychiatrie et santé mentale 2011-2015..... page 54
- > Bilan du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants de 1997 à 2011..... page 58
- > L'accès aux droits sociaux des immigrés âgés..... page 63

ÉTAT DES LIEUX D'UN "TIERS SECTEUR"

SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE VISANT À MIEUX CONNAÎTRE ET VALORISER LE CHAMP DU "LOGEMENT ACCOMPAGNÉ"

31 mai 2012

Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement
Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement

Etude réalisée pour le compte de la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal), avec l'appui de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DGALN-DHUP), et la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) par le cabinet "Fors - recherche sociale".

► Méthodologie de l'étude

Réalisation d'un état des lieux/inventaire des éléments constitutifs du champ entre l'hébergement et le logement de droit commun (oct – nov 2011).

Capitalisation de 16 expériences représentatives permettant d'illustrer des stratégies d'organisation et de territoires. Environ 60 entretiens qui ont donné lieu à des monographies (nov 2011 – janv 2012).

Elaboration de propositions avec les acteurs du secteur et leurs interlocuteurs publics : animation de 2 ateliers et rédaction des préconisations (fév 2012).

La stratégie nationale du "Logement d'abord" a contribué à souligner le rôle joué dans la sortie de l'hébergement, comme dans l'accès au logement autonome, par un secteur intermédiaire entre l'hébergement et le logement de droit commun. Celui-ci propose une offre de logements, en collectif comme dans le diffus, avec une offre de services et, notamment, une gestion dite "adaptée" de ces logements. En revanche, ce secteur reste mal connu et mal appréhendé, d'où la nécessité, apparue au fur et à mesure que se construisait la nouvelle stratégie de l'Etat, d'améliorer sa visibilité. C'est dans cet objectif que la Direction Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement (Dihal) a souhaité disposer d'un tableau raisonné de l'offre existante. Il était demandé de recenser, décrire et valoriser les composantes de ce champ du logement accompagné, pour en clarifier : les fonctions remplies, l'organisation, les perspectives de développement.

► Précision sur le champ de la mission : un segment du "logement accompagné"

La spécificité du champ à étudier est d'être défini par ce qu'il n'est pas – ni de l'hébergement ni du logement de droit commun. Cette "définition" ne recouvre pas totalement la notion de logement accompagné, telle qu'elle est promue par "le Logement d'abord" au travers de deux approches, avec :

- une entrée "ménage", à laquelle est associé un accompagnement social ;
- une entrée "logement/prestation de gestion spécifique" à laquelle est associé un ménage.

C'est cette deuxième forme qui correspond au champ étudié. Les débats ne sont pas tranchés sur l'appellation du champ : logement accompagné, d'insertion, intermédiaire... D'où l'utilisation de l'expression "tiers secteur", afin d'évoquer à la fois la situation de ce champ entre hébergement et logement de droit commun et les fonctions de médiation qui le caractérisent.

► Essai de définition : les caractéristiques de ce "tiers secteur"

► L'inscription dans un champ de politique publique

Le "tiers secteur" relève principalement de la politique du logement des défavorisés, avec une vocation dédiée majoritairement à l'accueil des publics visés par la loi Besson (loi du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement) soit des ménages ayant des revenus limités ou rencontrant des difficultés d'accès au logement ordinaire, pour des raisons économiques mais aussi sociales.

Ceci dit, il est à noter deux spécificités :

- les Foyers de Jeunes Travailleurs qui s'adressent à un public jeune en mobilité et accompagnent la construction de parcours de socialisation ;
- les Foyers de Travailleurs Migrants qui s'adressent à un public spécifique de travailleurs migrants (mais qui tendent progressivement à se transformer en résidences sociales).

► L'appartenance à la réglementation du logement

La location et l'hébergement sont les deux principaux modes d'occupation d'un logement appartenant à un tiers. Le statut d'occupation permet de distinguer juridiquement l'hébergement du logement :

- la location suppose le versement d'un loyer et donc un contrat de location (ou d'occupation), ainsi que l'existence de ressources. Elle ouvre droit, sous conditions, aux aides personnelles au logement ;
- l'hébergement est a priori gratuit et permet d'accueillir des personnes sans ressources. La personne hébergée n'est pas éligible au versement d'une aide au logement (Aide personnelle au logement - APL, ou Allocation logement - AL).

	Type de produits	"Service" intégré au produit
Logement foyer	Résidences sociales : ex nihilo, RS-FTM, RS-FTJ	Gestion locative sociale Mesure socio-éducative (FJT)
	Pensions de famille	Hôte – animation vie collective
	Résidences accueil	Conventionnement avec les SAMSAH / SAVS
	FJT non transformés	Mesure socio-éducative (FJT)
	FTM non transformés	–
Logements en diffus	Logements détenus par les organismes agréés Mandat de gestion sociale Sous location (dont bail glissant)	Gestion locative adaptée
Structures hôtelières à vocation sociale	Hôtels sociaux Structures "hors statut" type SIPHREM	–

► Une offre de logements diversifiée

Deux principaux types d'opérateurs :

- Des associations qui ont développé de longue date des solutions de logement adaptées aux publics défavorisés et des réponses spécifiques, regroupées en fédérations : UNAF0, FNARS, FN PACT, FAPIL, UNHAJ, Habitat et Développement, pour citer les principales.
- Le secteur HLM, propriétaire de la majorité des structures collectives, avec des organismes qui se sont, ces dernières années, organisés pour assurer les activités de maîtrise d'ouvrage, de gestion immobilière, voire de gestion sociale de structures collectives, par l'intermédiaire de filiales spécialisées ou de services *ad hoc*.

Des activités définies à travers la réforme des agréments des organismes agissant en faveur du logement des personnes défavorisées (loi MLLÉ du 25 mars 2009). Il existe désormais trois types d'agréments :

- la maîtrise d'ouvrage : activités d'acquisition, construction, réhabilitation destinées au développement de l'offre d'accueil des personnes défavorisées ;
- l'ingénierie sociale, financière et technique : missions d'accompagnement des personnes pour aider à leur accès ou maintien dans le logement ;
- l'intermédiation locative et la gestion locative sociale : missions d'intermédiaire jouées par un organisme entre un propriétaire et une personne défavorisée (gestion de résidence sociale, location / sous-location...).

Un secteur qui évolue et remplit des fonctions d'accueil élargies, avec une mixité des publics et des situations sociales qui vont de la grande exclusion au travailleur en mobilité. Le secteur remplit des fonctions diversifiées – insertion, socialisation, transition, probation, adaptation, sécurisation – dans un croisement entre la vocation du produit, les besoins locaux et le projet social du gestionnaire. Notons que cette offre tend vers une banalisation de sa "forme" : développement de l'offre dans le diffus, transformation des structures collectives...

► Approche quantifiée de l'offre

► Environ 220 000 logements ou places recensés

Le suivi de l'offre par les services de l'Etat reste inégal, et n'est pas exhaustif (impossibilité de quantifier l'offre en location/sous-location et bail glissant, ainsi qu'en hôtel social). Les enquêtes des Fédérations s'améliorent en qualité, mais leur recoupement reste problématique. Le chiffre de 220000 logements est à mettre en regard avec le nombre de places en structures d'hébergement (74000). Notons que la connaissance de l'occupation se fait de manière partielle, à travers des enquêtes ponctuelles, car l'agrégation des rapports d'activité n'est pas organisée.

Type de logement	Nombre de logements ou places recensés
Résidences sociales "classiques" dont :	Entre 80 000 et 90 000 logements dont :
<i>RS-FTM</i>	40 000
<i>RS-FJT</i>	25 000
<i>RS ex nihilo</i>	20 000
FTM non transformés	60 000 places
FJT non transformés	20 000 places
Pensions de famille	10 300 places
Hôtels sociaux (hors ALT)	400 places
Logement en diffus avec GLA dont :	Environ 45 000 logements dont :
<i>Détenus par des organismes agréés</i>	12 000
<i>En mandats de gestion sociale</i>	23 000
<i>En sous-location</i>	10 000

► Quelques données de cadrage sur le développement et le financement de l'offre

- **Plus de 7600 logements ont été financés en 2010 pour le développement de résidences sociales** (dont 5000 dans le cadre de la transformation des Foyers de jeunes travailleurs - FJT, et Foyers de travailleurs migrants - FTM).
- Près de 2500 logements sont produits en maîtrise d'ouvrage d'insertion chaque année.
- Entre 2000 et 3000 logements sont captés chaque année pour l'intermédiation locative (mandat de gestion et sous-location).

En 2010, l'effort public (Etat et collectivités locales) s'élève à un peu plus de 260 millions d'euros. Les maîtres d'ouvrage, principalement les organismes HLM, y consacrent plus de 31 millions d'euros en fonds propres et empruntent près de 300 millions d'euros auprès, principalement, de la Caisse des Dépôts (212 millions d'euros) et de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction - Anpeec (71 millions d'euros).

Le programme 177 est le principal pourvoyeur d'aide au fonctionnement : près de 120 millions d'euros, soit 10 % du programme ont été dépensés en 2010 pour le secteur (Aide à la gestion locative sociale - AGLS, pensions de famille, intermédiation locative, Accompagnement vers et dans le logement - AVDL).

Les collectivités locales soutiennent le financement principalement à travers deux aides des Fonds de solidarité pour le logement (FSL) : des mesures d'Accompagnement social lié au logement (ASLL) et une aide aux surcoûts de gestion. Cette dernière a été rendue optionnelle en 2004 et près du tiers des départements ne la financent pas.

► Des enjeux forts en termes d'équilibre et de gouvernance

► Un enjeu de visibilité pour favoriser la reconnaissance

L'insuffisance des systèmes de recensement se révèle pénalisante :

- pour les opérateurs régulièrement mis en demeure de justifier de leur utilité sociale (complémentarité de fonctions ou palliatif d'offre de droit commun ? Réponse à des besoins spécifiques de ménages en difficulté ou stratégie de développement de structures associatives ?) ;
- pour les territoires qui n'organisent pas nécessairement au mieux l'offre et fonctionnent avec des approches éclatées par dispositifs et produits ;
- pour l'Etat qui n'utilise pas de manière optimale ces produits dans son objectif de fluidifier et sécuriser les parcours résidentiels.

Les préconisations proposent ainsi de réfléchir à la pertinence et à la faisabilité de créer une enquête nationale spécifique au secteur, avec une entrée "activités" définies par la réforme des agréments ; mais d'améliorer à court terme la prise en compte du secteur dans les enquêtes existantes.

► Un secteur au modèle économique fragile

Le secteur présente un modèle économique spécifique, caractérisé par une quasi-absence de fonds propres dans les opérations en maîtrise d'ouvrage d'insertion, la petite taille des opérations immobilières au regard de la complexité des montages d'un point de vue juridique et technique, la faiblesse des niveaux de loyers, la fragilité et la précarisation des ménages logés... Ces caractéristiques impactent les équilibres en investissement comme en fonctionnement, mais sont insuffisamment prises en compte par les financements existants.

Des incertitudes pèsent sur les capacités à développer et à faire fonctionner le secteur, du fait notamment :

- d'un développement qui s'est fait historiquement par "sédimentation" de programmes, sans prise en compte suffisante des enjeux du fonctionnement à long terme.
- d'un contexte général de contraintes budgétaires, peu propice à un travail sur les équilibres du secteur des opérateurs agréés.

Pour les opérateurs, ces incertitudes signifient une absence de visibilité sur la pérennité des aides au fonctionnement et des équilibres économiques fragilisés, des stratégies de mutualisation et de péréquation de gestion...

Les préconisations vont dans le sens de ne plus contraindre les acteurs à un fonctionnement défensif et / ou d'opportunité, et d'aider le secteur à faire valoir son utilité sociale et ses spécificités, en mettant en place des éléments d'objectivation des conditions de viabilité. Mais aussi de faire évoluer le système de financement direct et indirect, afin de permettre la poursuite de la production de logements d'insertion et le maintien du patrimoine existant.

► **Aller vers une gouvernance plus intégrée et plus transparente**

La politique en faveur du logement des défavorisés dispose d'un mode de pilotage complexe, du fait d'une répartition des compétences éclatées. Cela pose notamment la question du partage des responsabilités stratégiques, opérationnelles, financières – dans la mesure où cet éclatement contribue à la fragilité du système et à des inégalités territoriales manifestes.

La production apparaît davantage fonction des opportunités offertes nationalement dans le cadre de programmes spécifiques que des réalités de l'offre et de la demande de chaque territoire. Ce phénomène participe du difficile rapprochement entre les stratégies d'organisation des opérateurs et les stratégies de territoire.

Les préconisations cherchent à mieux affirmer la continuité entre hébergement et logement, en donnant à voir le rôle joué par les offres de logements associées à des services adaptés. Cela passe notamment par un renforcement de la vocation intégrative des PDALPD en tant que cadre organisationnel et opérationnel des politiques liées à l'hébergement et au logement des plus défavorisés ; cadre dans lequel sont clarifiées et négociées les responsabilités entre Etat et collectivités locales et entre services de l'Etat.

Ministère de l'Egalité des territoires et du Logement
Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
20, avenue de Ségur – 75007 Paris
Tél. 01 40 81 33 73 – Fax 01 40 81 34 90
contact.dihal@developpement-durable.gouv.fr



PROPOSITIONS

DES ACTEURS DU LOGEMENT D'INSERTION

29 juin 2012*

- 1. Assurer la coordination et la collaboration** entre les directions en charge du secteur de l'accès au logement (DGCS et DHUP).
Renforcer le rôle de la Dihal.
Créer au niveau régional, là où le marché est tendu, des directions régionales interservices sur le modèle de la DRIHL en Ile-de-France.
- 2. Etablir une collaboration institutionnelle et renforcée entre l'Etat et les départements** qui doit permettre :
 - d'associer les conseils généraux à la mise en place des outils de la refondation : PDAHI, SIAO, CCAPEX
 - d'intégrer réellement le PDAHI dans le PDALPD
 - d'articuler efficacement l'AVDL et l'ASLL
 - de garantir l'intervention dans les SIAO des Acteurs du logement d'insertion.
- 3. Créer un outil financier** dédié à la production des opérations de maîtrise d'ouvrage spécifique prenant en compte la spécificité des programmes, la particularité des opérateurs et leurs coûts de gestion.
- 4. Reconstituer**, dans le budget de l'Etat et en lien avec les conseils généraux en charge des FSL, **une ligne financière de type MOUS** (maîtrise d'œuvre urbaine et sociale) permettant de financer les missions d'accès et de maintien dans le logement.
- 5. Mettre en place une conférence budgétaire** avant le débat parlementaire réunissant tous les acteurs du secteur Accueil, Hébergement, Insertion, afin de redéfinir, en lien avec la représentation nationale, les principes, les missions et le contenu de ce programme budgétaire (177).
- 6. Réunir**, sous l'égide du ministère du Logement, du ministère de l'Economie sociale et solidaire et du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, **les Acteurs du logement d'insertion**, afin d'avancer dans la voie d'une meilleure structuration professionnelle du secteur.



* Retrouvez l'intervention de Cécile Duflot et les notes produites à l'occasion de cette journée sur www.unafu.org

MISE EN ŒUVRE DES SIAO *

BILAN ÉTABLI PAR L'IGAS

Février 2012

Par Dorothee Imbaud, Dr Marine Jeantet

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

Avec la collaboration d'Elodie MORIVAL

1. Par lettre du 21 juin 2011, le secrétaire d'Etat chargé du logement a demandé à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) de procéder à l'évaluation des *services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), un an après leur mise en place opérationnelle. Ces plateformes ont été créées dans chaque département sous l'autorité du préfet afin d'améliorer l'accueil, l'évaluation, l'orientation et la prise en charge des personnes sans abri ou risquant de l'être. Leur objectif est d'organiser la réponse en fonction des besoins de l'utilisateur et non en fonction de la seule disponibilité des places, en privilégiant chaque fois que possible la solution du logement. Les SIAO doivent assurer une gestion transparente et équitable des places et un suivi coordonné du parcours des usagers afin d'éviter toute rupture de prise en charge.
2. La mission, composée de Mmes Dorothee Imbaud, Marine Jeantet, membres de l'IGAS et Mlle Elodie Morival, stagiaire, a réalisé une étude approfondie de la mise en place des SIAO dans quatre départements : Paris, le Rhône, les Bouches-du-Rhône et l'Ille-et-Vilaine. La mission s'est déplacée à plusieurs reprises sur le terrain en octobre et novembre 2011 et a rencontré, dans chacun des départements, les services de l'Etat (préfecture, direction départementale de la cohésion sociale [DDCS], direction régionale de la jeunesse et de la cohésion sociale [DRJSCS]), les principales associations locales, le ou les SIAO mis en place, les bailleurs sociaux et les collectivités locales.
3. La mission a réalisé en parallèle du 23 novembre au 7 décembre 2011 une enquête quantitative complémentaire auprès de tous les SIAO en utilisant un questionnaire informatisé. 82 départements sur 100 et 121 SIAO sur 140 ont répondu à l'enquête nationale soit des taux de réponse proches de 85 %.

► Des avancées encourageantes

4. La mission constate de réelles avancées sur le terrain malgré les délais très contraints de mise en œuvre. Pour autant, selon les critères de la mission, seuls 18 départements, qui représentent 21 % de l'offre d'hébergement, ont à l'heure actuelle un SIAO pleinement opérationnel à la fois sur l'urgence et l'insertion. De manière générale, les départements les plus avancés ont bénéficié de partenariats déjà engagés avant la mise en place du SIAO. C'est le cas par exemple à Lyon avec la Maison de la veille sociale ou à Marseille.

5. La circulaire du 8 avril 2010 relative aux SIAO propose un modèle souple qui s'est adapté aux contextes, blocages et particularités locales. Cette souplesse a permis de ne pas casser les dynamismes locaux préexistants au SIAO. Pour autant, il convient de converger rapidement vers un opérateur unique dans chaque département.
6. La partie urgence des SIAO est la mieux mise en œuvre car elle s'est appuyée sur les 115 qui existaient préalablement. Selon les critères de la mission, près de la moitié des SIAO sont véritablement en place pour la partie urgence. Dans près de 60 % des cas, les modalités d'accès aux places d'urgence ont été réorganisées. Le SIAO a également amélioré la visibilité sur l'occupation réelle des places, ce qui permettra une optimisation de leur remplissage.
7. La partie insertion concentre plus d'enjeux et implique des changements culturels et institutionnels profonds. Plus d'un an après leur mise en place, seuls 40 % des SIAO fonctionnent sur la partie insertion selon les critères de la mission. La centralisation des demandes et la mise en place des commissions d'orientation ont permis une simplification des démarches, un début d'harmonisation des pratiques concernant le diagnostic social, un traitement plus équitable des demandes et une meilleure prise en compte des attentes des usagers. De plus, le SIAO a mis en réseau des acteurs de la veille sociale et de l'hébergement qui apprennent à se connaître.

► Mais des freins et des réticences persistent

8. Toutefois ces avancées restent très inégales selon les territoires et nécessitent d'être consolidées. Des résistances existent encore tant du côté des travailleurs sociaux qui doivent apprendre à travailler de façon plus collective que du côté de certains centres d'hébergement qui acceptent difficilement les orientations du SIAO, et, le cas échéant, une remise en cause de leur projet social.
9. Un an et demi après leur mise en place, aucun SIAO, à l'exception de ceux disposant antérieurement d'un observatoire local, n'a mis en place ni même entamé une réflexion sur la mission d'observation sociale. La mission déplore cette situation car la légitimité du SIAO va se construire en grande partie sur une connaissance partagée de la demande et de l'offre disponible.
10. La bonne réalisation de cette mission dépendra de la montée en charge d'un système d'information commun et de la capacité des acteurs locaux à l'alimenter de façon homogène. De ce point de vue là, le pari n'est pas encore gagné. Pourtant, c'est sans aucun doute sur la base d'un diagnostic local précis, objectif et partagé, que des mutations profondes des structures et du fonctionnement global du secteur pourront être envisagées. La création des SIAO est, à cet égard, une opportunité que l'Etat ne peut se permettre de manquer.
11. Par ailleurs, l'enjeu clé des SIAO réside dans l'accès au logement des publics hébergés afin d'améliorer la fluidité hébergement/logement et de mettre en œuvre le principe du "logement d'abord". Or le lien des SIAO avec le secteur du logement est trop faible. La méconnaissance réciproque des bailleurs et des associations gestionnaires de CHRS, des attentes et des difficultés de chacun, explique en partie les échecs de relogement des ménages hébergés. Des partenariats doivent être mis en place et donner lieu à une contractualisation et à l'élaboration d'outils communs qui permettent d'identifier les ménages "prêts à sortir".

12. Il convient également d'arbitrer entre les multiples publics prioritaires qu'ils le soient au titre du DALO ou du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, relevant tous du contingent préfectoral. Dans les territoires où il existe une forte tension du marché du logement, une concurrence s'organise inévitablement entre ces publics. L'ordre des priorités et la doctrine d'usage du contingent préfectoral méritent d'être tranchés de façon claire et précise au niveau national.
13. La gestion des logements sociaux par les bailleurs en fonction des quotas des réservataires est compliquée et peu transparente. La mise en place d'un guichet unique qui se substitue à tous les dispositifs existants avec une liste unique des ménages prioritaires à prendre en compte ou d'une organisation partenariale comme la commission locale de l'habitat de Rennes Métropole serait un progrès.
14. Au final, la mission a constaté un vrai dynamisme au sein des SIAO. Toutefois, au regard de leurs objectifs, leur mise en œuvre est partielle. La coordination et la gestion transparente et équitable des places sont amorcées mais le dispositif n'est toujours pas centré sur les besoins des usagers et leur accompagnement vers le logement. Le droit des usagers concernant le respect de leur vie privée doit être mieux pris en compte lors de l'établissement des diagnostics sociaux. Les objectifs des SIAO apparaissent légitimes à la mission et couramment appliqués depuis de nombreuses années dans d'autres secteurs. Aussi, malgré certaines réticences sur le terrain, la mutation du secteur doit absolument être poursuivie.
15. Dans les petits départements où l'offre d'hébergement est restreinte, la régulation des places n'a pas forcément de sens et risque d'être un élément de complexité et d'augmentation des délais. En revanche, l'harmonisation des pratiques même pour un nombre restreint de structures est indispensable pour améliorer l'équité de traitement des demandes. De même, la visibilité totale et en temps réel des admissions et la mise en place d'une observation sociale sont, là encore, indispensables pour pouvoir adapter l'offre aux besoins des publics accueillis.

► Conditions de réussite

16. Les SIAO vont désormais entrer en période de forte activité. Ils devront disposer de moyens pérennes, d'un système d'information commun, de règles de fonctionnement partagées et de leviers pour lever certaines réticences locales.
17. En parallèle, les services de l'Etat, dont l'implication est variable et dépendante des ressources humaines disponibles, devront disposer d'outils de pilotage adaptés et opérationnels (lettres de mission, tableaux de bord, CPOM, etc.). Ils doivent venir en appui et donner de la visibilité au SIAO, notamment vis-à-vis des collectivités locales et des bailleurs sociaux. Les financements délégués devront être normalisés au regard d'un cahier des charges précis et des missions effectivement mises en œuvre par les SIAO.
18. Une articulation sera à trouver avec les dispositifs préexistants, et particulièrement entre les PDALPD animés par les Conseils généraux et les PDAHI, mais également avec le secteur sanitaire, notamment avec les établissements psychiatriques, l'administration pénitentiaire et surtout les plateformes d'accueil des demandeurs d'asile. A ce sujet, l'Etat doit avoir une stratégie interministérielle cohérente concernant les modalités d'hébergement des demandeurs d'asile, des déboutés et des sans papiers, donner des instructions nationales claires via une circulaire commune et l'assortir des moyens adéquats.

- 19.** Pour la mission, les SIAO joueront en 2012 leur crédibilité et leur légitimité sur deux aspects qu'il est urgent de développer :
- La mise en place d'une observation sociale qui permettra un diagnostic partagé avec les acteurs et l'adaptation de l'offre d'hébergement, ainsi que la production d'indicateurs de performance, nécessaires pour mesurer l'efficacité des politiques mises en place ;
 - Leur capacité à organiser une véritable fluidité vers le logement, qui passe, outre la mise en place de partenariats avec les bailleurs, par une simplification des procédures d'accès au logement social et une identification précise et commune des personnes prioritaires.
- 20.** Il est impératif, pour faire aboutir cette réforme, que l'Etat renforce son pilotage dans le cadre d'une contractualisation avec les SIAO.
- 21.** De manière plus générale, compte-tenu des financements publics consacrés au secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (plus d'un milliard d'euros chaque année), la mission recommande d'accélérer en 2012 la démarche de contractualisation avec les structures gestionnaires, sur la base d'objectifs précis et d'un référentiel coûts-prestations. Le positionnement ambigu de l'Etat par rapport au secteur associatif, très impliqué dans la réforme, aboutit à une confusion des rôles en matière de pilotage. La responsabilité de chaque acteur doit être clarifiée.

L'Etat doit encourager la professionnalisation des opérateurs et s'assurer de l'adaptation de leurs projets sociaux aux besoins des usagers. Il doit contrôler le respect des engagements pris, et le cas échéant, sanctionner financièrement les structures concernées.

CONSEIL CONSULTATIF DES PERSONNES ACCUEILLIES / ACCOMPAGNÉES

BILAN 2011

Extrait

Le CCPA est une instance inter-associative, portée par la Fondation de l'Armée du Salut, qui a pour objectif de permettre la collaboration des personnes concernées par les situations d'exclusion, de pauvreté ou de précarité à l'élaboration et au suivi du programme de travail Refondation mené par la Dihal.

La démarche menée par le CCPA est de sensibiliser les personnes concernées par les situations de pauvreté et de précarité aux travaux engagés dans le cadre de la Refondation, de leur permettre de s'approprier ces réformes et de pouvoir échanger avec les acteurs institutionnels et politiques en charge de la mise en oeuvre des dispositifs créés pour en assurer un suivi et une évaluation.

► Le CCPA veut donc faire de la participation des personnes concernées :

- Un outil de lutte contre l'exclusion
- Un mode de gouvernance
- Un droit à l'exercice de la citoyenneté
- Une co-construction des politiques publiques (élaboration, suivi et évaluation)

Le public visé par le CCPA est l'ensemble des personnes directement concernées par les situations d'exclusion, de pauvreté ou de précarité, accompagnées ou pas par des intervenants sociaux. Ces derniers (professionnels et bénévoles) sont également invités, dans le respect d'une proportion plus importante de personnes accueillies/accompagnées. Enfin, les fédérations, acteurs politiques et institutionnels peuvent également participer, en fonction des sujets abordés et/ou de manière régulière. En 2011, 382 personnes ont participé au CCPA, dont 209 personnes différentes (taux de renouvellement de 54 %), avec en moyenne 76 personnes par rencontre générale, dans une proportion d'environ 2/3 de personnes directement concernées par les situations de pauvreté et de précarité et provenant de 12 régions. Le CCPA se réunit dans sa formule "rencontre générale" tous les 2 mois environ, à raison de 6 réunions par an. En 2011, le CCPA s'est réuni 5 fois. Les réunions sont organisées au siège de la Fondation de l'Armée du Salut qui met à la disposition du CCPA son service logistique.

► Pour 2011, les sujets abordés sur les 5 rencontres générales ont été :

- Le logement d'abord (2 réunions)
- Réflexion sur les instances de participation
- L'accès aux droits dans les centres d'hébergement
- La déclinaison régionale du CCPA

En fonction des sollicitations extérieures ou des besoins du CCPA, des groupes de travail peuvent se mettre en place entre deux rencontres générales pour réfléchir de manière plus approfondie sur l'un ou l'autre sujet. Des restitutions de ces groupes sont toujours effectuées en rencontre générale.

**► 17 groupes de travail ont été créés nécessitant 43 réunions en 2011.
Les sujets abordés :**

- Comité de suivi de la refondation (5 réunions)
- Rencontre avec le ministre (2 réunions)
- Interventions au colloque SIAO organisé par la FNARS (2 réunions)
- Participation au groupe de travail du CNLE sur la participation des personnes en situation de pauvreté à l'élaboration des politiques publiques (7 réunions)
- Préparation du colloque des 10 ans de la loi du 2/01/2002 (1 réunion)
- Préparation d'un document sur la stratégie logement d'abord (2 réunions)
- Préparation et participation aux assises nationales du logement d'abord (6 réunions)
- Comité de pilotage territoires pilotes (1 réunion)
- Réunions DALO (2 réunions)
- Participation à l'écriture du guide méthodologique PDAHI (2 réunions)
- Comité de pilotage national des CCPA régionaux (2 réunions)
- Réunions sur la déclinaison régionale des CCPA (6 réunions)
- Participation à la recommandation de l'ANESM sur les majeurs sous tutelle/curatelle (1 réunion)
- Audit de la Cour des Comptes sur l'hébergement d'urgence (1 réunion)
- Préparation des CCPA (1 réunion)
- Préparation du congrès FNARS (1 réunion)
- Rédaction du rapport d'activités (1 réunion)

Le CCPA décide d'une rencontre générale à l'autre de l'ordre du jour de la prochaine rencontre. A chaque réunion, un temps est consacré à la présentation du CCPA. Celui-ci fonctionnant sur un système d'entrées/sorties permanentes, il est essentiel de permettre à chacun(e) de comprendre là où il/elle se trouve. Pour cela, un film de présentation du CCPA a été réalisé en 2011 avec les membres du CCPA pour permettre une présentation pédagogique et visuelle de cette instance (voir www.armedusalut.fr).

La Dihal et la DGCS ont notamment aidé à la réalisation en nombre de DVD pour en permettre la diffusion la plus large possible. Par ailleurs, les règles de vie du CCPA sont aussi présentées lors de ce moment.

► Les règles de vie du CCPA

1

On fonctionne sur un système d'entrée / sortie permanente : on vient une seule fois, ou plusieurs fois, de manière continue ou discontinue. C'est à la carte

4

On parle en son nom, pas au nom de la structure dans laquelle on travaille / on est accueilli(e).

7

On valide ensemble le travail effectué.

2

La parole de l'un vaut la parole de l'autre.

5

Quand on ne comprend pas, on n'hésite pas demander à se faire expliquer de nouveau.

8

Les pauses sont prévues, ne pas oublier de les rappeler !

3

On parle à partir de son expérience quelle que soit la situation personnelle ou professionnelle.

6

On se respecte les uns les autres, on ne coupe pas la parole.

9

Quand on s'engage dans un groupe de travail, on le fait sérieusement.

10

On porte ensemble le CCPA, on le co-construit.

PSYCHIATRIE ET SANTÉ MENTALE

SYNTHÈSE DU PLAN 2011-2015

Octobre 2012

Inscrit dans le cadre du Pacte européen, le plan psychiatrie et santé mentale 2011-2015 est le premier plan de santé publique postérieur à la réforme de l'organisation territoriale des politiques de santé portée par la loi Hôpitaux Patients Santé et Territoires (HPST) du 21 juillet 2009. Il s'agit d'un plan de nouvelle génération qui pose un cadre stratégique, afin notamment de servir de référence à tous les acteurs de la psychiatrie et de la santé mentale et dont la déclinaison opérationnelle sera réalisée au niveau régional, pilotée et formalisée par les agences régionales de la santé (ARS).

► **Ce plan d'orientations stratégiques sur la psychiatrie et la santé mentale est réalisé au motif :**

- qu'il s'agit d'un enjeu de société et de santé publique majeur
- qu'il existe encore trop souvent des inégalités d'accès aux soins
- que les maladies mentales peuvent troubler la capacité à demander de l'aide, à consentir et à s'engager durablement dans les soins
- que les personnes souffrent encore de stigmatisation et de discrimination, aggravant leur vulnérabilité.

Ce plan vise les patients vivant avec la maladie, leur entourage, les professionnels quel que soit leur champ d'intervention et l'ensemble de la population, dans la mesure où toute action visant à préserver ou à restaurer une bonne santé bénéficie à l'ensemble des individus.

Le plan psychiatrie et santé mentale précise que, grâce à la loi Hôpitaux Patients Santé et Territoires, la logique territoriale est confirmée dans l'ensemble du champ sanitaire, pour mieux adapter les réponses aux spécificités et aux besoins locaux, améliorer la répartition territoriale de l'offre et lutter contre les inégalités de santé. Dans cette perspective, le plan psychiatrie et santé mentale rappelle que la loi crée une gouvernance régionale (les ARS), le projet régional de santé (les PRS), et renforce les outils de pilotage (SROS, SROSM, SRP, CPOM). Il indique que les missions de service public ont également été réalisées dans cette même logique de couverture territoriale des besoins.

► **Les territoires d'action compétents en psychiatrie peuvent être schématisés de la manière suivante :**

- L'unité de base : le territoire de proximité comprend l'ensemble des acteurs hospitaliers et libéraux, médico-sociaux et sociaux. Au sein de ce territoire de proximité, le secteur définit une responsabilité institutionnelle claire associant soins et prévention. Celle-ci est articulée avec les autres acteurs sanitaires, et les dispositifs d'accompagnement social et médico-social.
- Le territoire de santé et l'organisation départementale : le territoire de santé est défini par les ARS. A ce jour, 54 territoires de santé recouvrent précisément un département. Pour les autres, le territoire de santé est infra ou supra départemental.
- Le niveau régional est à la fois un niveau de planification et un niveau de définition des politiques. Il correspond à un territoire pertinent d'évaluation des besoins de santé et, le cas échéant, de rééquilibrage de l'offre, mais également utile pour mettre en œuvre certaines ressources spécialisées de soins et d'accompagnement, des services médico-psychologiques régionaux (SMPR), des structures de recherche en santé mentale en partenariat avec les services universitaires des CHRU, mais aussi des structures de formation.
- Le niveau inter-régional correspond notamment à des dispositifs très spécialisés comme les unités pour malades difficiles (UMD), les unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA).

En fonction de ces éléments, chaque établissement définit la structuration interne qui lui est la plus adaptée, en fonction de ses choix et de ses projets, en conformité avec la loi HPST.

► **Les objectifs du plan psychiatrie et santé mentale sont de "prévenir et réduire les ruptures pour mieux vivre avec des troubles psychiques". Dans cette perspective, le plan psychiatrie et santé mentale se décline autour de 4 axes stratégiques :**

Axe 1 La prévention et la réduction des risques au cours de la vie de la personne :

- en mettant en œuvre des actions de promotion de la santé mentale *via* des programmes, tels que le programme de soutien à la parentalité ou le programme de réduction de l'isolement chez les personnes âgées
- en améliorant l'accès des personnes aux soins psychiatriques et somatiques et en renforçant la continuité des soins crise/post crise
- en améliorant la continuité des soins et l'accompagnement aux différents âges de la vie de la personne
- **en développant le partenariat avec les aidants, en identifiant une modalité de réponse repérable à leur intention**
- en développant l'accès et le maintien au logement par une offre de logement accompagné, adaptée et diversifiée
- en améliorant la prise en charge des addictions
- en améliorant la qualité de vie des personnes, la participation sociale et l'exercice professionnel
- en améliorant l'accès des personnes souffrant de troubles psychiques aux droits et ce, quel que soit leur mode de soin et d'accompagnement, y compris en cas de soins libres : il s'agit également d'assurer un suivi et une évaluation de la loi du 5 juillet 2011, en lien avec les professionnels et les associations, afin de fluidifier et améliorer la cohérence du dispositif.

Axe 2 La prévention et la réduction des ruptures selon les publics et les territoires, afin de garantir l'égalité d'accès à des soins de qualité et à un accompagnement social et médico-social :

- en faisant évoluer le secteur et en organisant une offre assurant la responsabilité et la continuité des soins : il doit devenir un outil au service d'un territoire
- en rééquilibrant l'intensité et la variété de l'offre de soin et l'accompagnement sur chaque territoire, par des mesures et des dispositifs incitatifs encourageant l'exercice dans des zones sous-denses
- en structurant sur chaque territoire les coopérations et les complémentarités entre l'ensemble des professionnels, services et établissements sanitaires, médico-sociaux, sociaux et associations : le plan psychiatrie et santé mentale indique qu'il sera proposé une évolution législative permettant à un établissement de santé d'être membre de deux communautés hospitalières de territoire (une CHT et une CHT psychiatrique)
- en procédant sur chaque territoire à des expérimentations destinées à compléter l'offre de soins en ville
- en encourageant les démarches qualité grâce au déploiement du développement professionnel continu
- en faisant disparaître les conditions inacceptables d'hospitalisation en psychiatrie
- en améliorant l'accès à l'information pour tous et la lisibilité des dispositifs et ce par le renforcement de la gouvernance locale de la santé mentale
- en rendant plus accessibles les soins aux populations qui rencontrent des obstacles supplémentaires pour se faire aider.

Axe 3 La prévention et la réduction des ruptures entre la psychiatrie et son environnement sociétal :

- en augmentant la culture générale sur la santé mentale, les soins et les dispositifs psychiatriques, lutter contre les images négatives véhiculées sur et par la psychiatrie
- en luttant contre les discriminations, en renforçant l'accessibilité pour les personnes en situation de handicap psychique
- en prévoyant des espaces et des temps de dialogue et de réflexion entre la société et le système de soins psychiatriques
- en luttant contre la surmédicalisation du mal-être et des difficultés d'ordre social et mieux adapter notamment la consommation des psychotropes
- en repensant la sécurité en psychiatrie, à travers le fil conducteur de la bientraitance

Axe 4 La prévention et la réduction des ruptures 4 entre les savoirs :

- en encourageant, en recueillant et en faisant connaître les travaux de recherche et les expériences réussies, à l'étranger et sur notre territoire, en poursuivant le développement de recommandations de bonnes pratiques
- en améliorant la formation de certains professionnels clé, notamment les médecins généralistes
- en adaptant les pratiques de gestion des ressources humaines aux spécificités de l'exercice en psychiatrie

- en encourageant la formation pluridisciplinaire, l'évaluation des pratiques tout au long de la vie, y compris sur la question des passages à l'acte et des droits, et le développement des pratiques avancées
- en entretenant les réseaux de professionnels et en consolidant les dispositifs d'appui aux établissements et services sanitaires et médico-sociaux
- en améliorant la formation des usagers et de leur entourage.

Le mode opératoire du plan et la traduction des objectifs collectifs en des changements concrets.

En résumé, les ARS doivent s'assurer du fonctionnement de trois échelons :

- une commission régionale de concertation avec les usagers, les professionnels et les élus pour le suivi des politiques de psychiatrie et de santé mentale
- un échelon spécifique départemental en lien avec les conférences de territoire
- un échelon de proximité basé sur la sectorisation.

Ce plan confie aux ARS le soin de traduire ces orientations en mesures opérationnelles dans les 26 projets régionaux de santé en cours d'élaboration. Le pilotage national est confié à la Direction générale de la Santé, afin de s'assurer de sa bonne mise en œuvre par les administrations, et les ARS définissent des indicateurs de suivi.

Une conférence de suivi de la mise en œuvre de ce plan sera organisée annuellement et présidée par le ministre de la Santé et le ministre chargé des Solidarités. Un bilan est également annoncé en 2015, à partir d'une liste restreinte d'indicateurs en cours de finalisation.

> Téléchargez le plan psychiatrie et santé mentale 2011 - 2015 sur www.sante.gouv.fr

LE PLAN DE TRAITEMENT DES FOYERS DE TRAVAILLEURS MIGRANTS

BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DE 1997 À 2011

CILPI

(Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées)

► **Avancement du PTFTM : foyers à traiter, foyers dont le traitement est validé**

► **Les listes de FTM à traiter**

En 1998, la liste des foyers à traiter établie par la CILPI, à partir des propositions des préfets, pour le lancement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants (PTFTM) comprenait environ 320 sites. Certains d'entre eux ont été transformés sans passer par le plan de traitement (par ex. travaux sur fonds propres du propriétaire, transformation en CADA, fermeture d'un établissement), certains traitements ont été différés, d'autres sites ont été ajoutés après 1998... Mais l'ordre de grandeur restait d'environ 300 FTM à traiter.

En 2006, en préparation de la prorogation de la convention Etat-UESL pour le traitement des FTM, un nouveau recensement des FTM susceptibles d'être traités dans la période 2007 - 2013 a été réalisé. Il recoupe pour partie le recensement de 1998 (puisque les foyers alors repérés n'ont pas tous été traités avant 2007), mais révèle aussi de nouveaux besoins.

Bien que cette liste 2007-2013 soit (par définition...) imparfaite, ce sont environ 210 FTM qui ont alors été recensés. Parmi ceux-ci, 130 étaient considérés, compte tenu de leurs caractéristiques (bâti : chambres à lits multiples, chambres < ou = à 7,5 m² ; éventuellement suroccupation), comme des établissements dont le traitement était prioritaire (priorité dite de "catégorie 1" dans cette convention 2007-2013).

La "liste 2007-2013" était une annexe de la convention Etat-UESL 2007-2013. Avec la mise en œuvre de la réforme de la PEEC contenue dans la loi MLE de mars 2009, cette convention (ainsi que ses annexes) est devenue caduque, comme les autres conventions Etat-UESL : elle a été remplacée par un dispositif législatif et réglementaire.

Il reste que son contenu est un point de repère utile pour la politique de traitement des FTM en raison des caractéristiques des établissements qu'elle contient et des priorités de traitement qui découlent de ces caractéristiques. Ce contenu est d'autant plus utile que l'UESL fonde en partie, y compris depuis 2009, les modalités des financements qu'elle apporte pour le PTFTM sur ces caractéristiques.

Il faut toutefois relativiser la portée du fait qu'un FTM figure ou non sur une liste : ce qui compte pour le traitement (et en partie pour certaines modalités de financement) d'un FTM donné, ce sont les caractéristiques de cet établissement (ou le fait qu'il soit inclus dans un projet de rénovation urbaine), son degré de priorité sur un territoire donné, le soutien que des collectivités locales apportent au projet, la capacité du maître d'ouvrage et du gestionnaire à finaliser un dossier complet... Les deux listes qui ont été établies (en 1998 et 2007) ne sont (et n'ont été, à juste titre) que des repères pour le programme à mener : un FTM qui correspond à des critères de priorité est à traiter, même s'il ne figure pas dans la liste.

En outre, à terme et progressivement, il s'agira bien de transformer le bâti de la très grande majorité des FTM existants, voire d'une petite partie des RS qui sont issues de FTM sans que des travaux d'ampleur aient été menés (conventionnement sans travaux ; réhabilitations légères menées dans les premières années de mise en œuvre du PTFTM : lorsqu'il s'agissait "d'amorcer la pompe" et d'amener les propriétaires/gestionnaires à s'inscrire dans une dynamique de traitement).

► Nombre de FTM dont le traitement a été validé

De 1997 à fin 2011, le traitement de 238 FTM a été validé (dont un a été démoli sans reconstitution de l'offre). Les foyers ayant fait uniquement l'objet à ce jour d'études et de MOUS, ainsi que ceux qui n'ont connu que des travaux de sécurisation, sont exclus de ce décompte.

Le traitement d'un foyer pouvant donner lieu à la production de plusieurs résidences sociales, les traitements validés correspondent à la création de 278 résidences sociales, soit une quarantaine de RS supplémentaires en raison de sites de desserrement nécessaires pour contribuer à reconstituer, hors site, l'offre d'origine du FTM.

Si l'on prend comme référence la liste indicative de 210 foyers établie pour la prorogation du PTFTM de 2007 à 2013 (cf. supra), on constate que le projet de traitement de 70 de ces foyers a été validé entre 2007 et 2011, dont 54 foyers prioritaires.

► Bilan global de ces évolutions (ordres de grandeur) depuis le milieu des années 1990

SITUATION AU MILIEU DES ANNÉES 1990 : 680 FTM, DONT ENVIRON 320 FTM RECENSÉS COMME ÉTANT "À TRAITER"					
ESTIMATION DE L'ÉVOLUTION ET DE LA SITUATION ACTUELLE (FIN 2011)	▼ 20 FTM fermés ou transformés en d'autres établissements (CADA, hébergement...)	▼ 300 FTM dont la transformation en résidences sociales (RS) est réalisée, ou décidée et à réaliser		▼ 360 FTM non encore transformés en résidences sociales (RS)	
		Environ 240 FTM transformés en RS avec réalisation de travaux (achevés, en cours ou à réaliser à court terme)	Environ 60 FTM transformés en RS sans travaux	Environ 160 FTM (recensés en 2007 ou signalés depuis 2007) à transformer dans le cadre de la poursuite du plan de traitement à moyen terme	Environ 200 FTM dont le devenir reste à déterminer

► **Coûts liés à la mise en œuvre du PTFM**

► **Le coût total de la mise en œuvre du PTFTM**

Le coût total de la mise en œuvre du PTFTM de 1999 à 2011 représente 1,369 milliard d'euros (en euros courants). Ce total de 1,369 milliard d'euros est la somme de plusieurs composantes de montants très différents :

- opérations de travaux : 1 293 millions d'euros
- études et MOUS : 6,9 millions d'euros
- aides complémentaires : 69,1 millions d'euros. Ce dernier montant correspond à la somme des aides pour "surcoûts liés aux travaux" et "achat de mobilier".

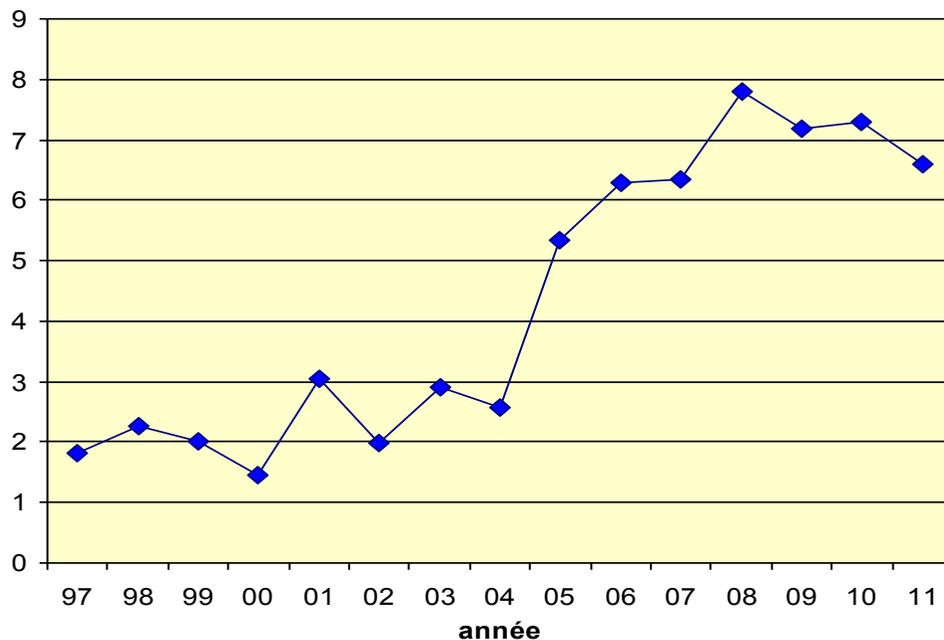
► **Les opérations de travaux**

(composante la plus importante des coûts du PTFTM, cf. supra)

Coût total des opérations de travaux :

- Elles ont représenté depuis 1997 un montant total de 1 293 millions d'euros.
- Depuis 2006 inclus, leur montant total annuel dépasse les 100 millions d'euros.

EVOLUTION DU COÛT MOYEN DES OPÉRATIONS DE TRAVAUX EN MILLIONS D'EUROS



La hausse du coût (total et moyen) des opérations est due à un ensemble de facteurs : production de logements individuels autonomes, démolition/ (re)construction, normes d'accessibilité et d'adaptabilité, normes environnementales...

Types de traitement

NATURE DU TRAITEMENT	Nombre de traitements	% du nombre total des traitements ouverts	Coût moyen par traitement en millions d'euros	PLAN DE FINANCEMENT "TYPE" EN %					FONDS PROPRES
				SUBVENTIONS			PRÊTS		
				Etat "logement"	Collectivités locales	Autres subventions (dont ANRU)	Prêts PEEC	Autres prêts	
Réhabilitation restructuration	137	60	2,94	21,53	11,33	1,49	40,44	17,63	7,57
Démolition (re)construction	55	24	9,58	23,51	7,44	6,28	41,24	13,54	7,99
Traitement associant des opérations de natures diverses	37	16	8,41	27,02	10,95	2,71	42,66	10,31	6,35
Total	229	100	5,42	23,73	9,54	3,88	41,33	14,06	7,46

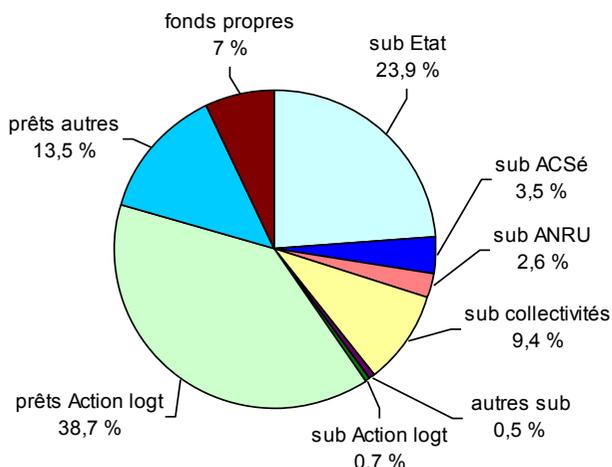
Remarque : ce tableau ne porte que sur 229 traitements de FTM (sur un total de 238) : ce sont les traitements "complets" (aucune opération complémentaire n'est prévue pour le traitement des établissements concernés).

► Financements du coût total du PTFTM

La répartition du financement des 1369 M€ de coûts liés au plan de traitement pour la période 1997-2011 est la suivante : 40,68 % de subventions (557 M€), 52,2 % de prêts (715 M€), 7,04 % de fonds propres (96 M€).

La répartition des 1 369 M€ entre les différents financeurs est la suivante :

RÉPARTITION DU FINANCEMENT TOTAL 1997-2011 EN %

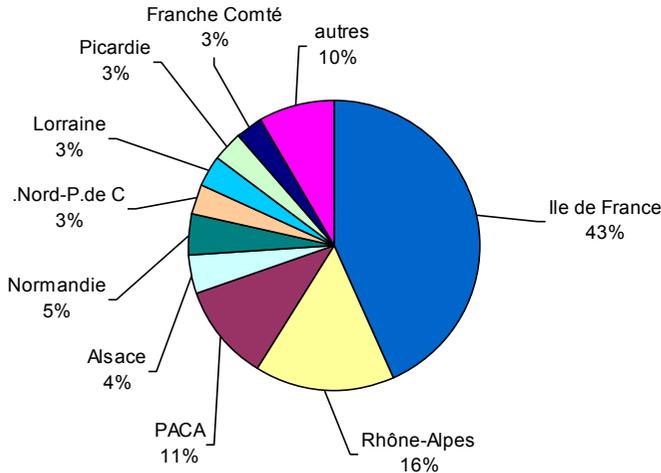


► La répartition régionale de la mise en œuvre du PTFTM

Les FTM dont le traitement a été validé depuis 1997 se répartissent sur 18 régions.

La région Ile-de-France est prépondérante puisqu'elle représente environ 43 % des 238 traitements de FTM et des 278 résidences sociales validés. Les régions Rhône-Alpes et PACA représentent respectivement 15,5% et 10,9% des traitements validés.

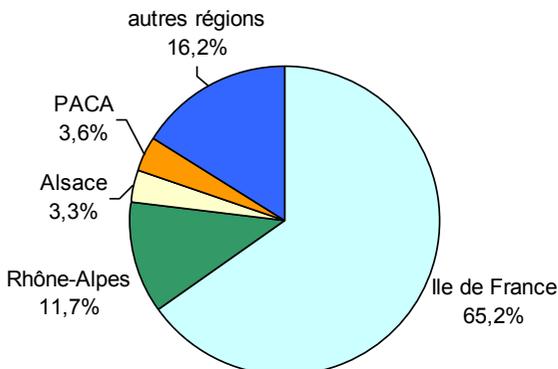
NOMBRE DE TRAITEMENTS DE FTM VALIDÉS 1997-2011 EN %



La répartition géographique du coût global (cf. graphique ci-dessous) correspondant aux traitements validés (opérations de travaux, études et MOUS) accentue encore les écarts entre régions, mettant en avant la lourdeur des traitements validés en Ile-de-France : 43 % des foyers traités, 65,2 % des coûts (ampleur des opérations, cherté du foncier nécessaire aux sites de desserrement, etc.).

La part des coûts représentée par les foyers des régions Rhône-Alpes et PACA est donc comparativement plus faible, en particulier pour PACA, région dans laquelle il y a eu de nombreux traitements en réhabilitation au début du PTFTM.

RÉPARTITION DES COÛTS DE TRAITEMENT 1997-2011 (OPÉRATIONS TRAVAUX, ÉTUDES ET MOUS)



L'ACCÈS AUX DROITS SOCIAUX DES IMMIGRÉS ÂGÉS

DES POLITIQUES PUBLIQUES PARADOXALES

Unafo, octobre 2012

Le non-recours aux prestations sociales est un phénomène qui existe et qui n'est pas négligeable. Une personne éligible au RSA sur deux ne le réclame pas et seulement 20 % des personnes qui ont droit à une aide pour une assurance complémentaire de santé en bénéficient.

Ce difficile accès aux droits et ce phénomène de non-recours concernent une partie de la population qui vit en FTM ou en RS : les personnes âgées immigrées. Ce constat a conduit la politique nationale d'intégration des migrants à soutenir financièrement des acteurs, afin de faciliter l'accès aux droits sociaux des immigrés âgés. La réactualisation et la publication du guide du retraité étranger en février 2012 par l'Unafo, a été ainsi financée par la DAIC. Parallèlement, depuis deux ans, s'est mis en place une politique renforcée de lutte contre la fraude aux prestations sociales et les adhérents de l'Unafo constatent une intensification des contrôles administratifs auprès de leurs résidents : ces mêmes personnes âgées immigrées.

► **Un accès aux droits sociaux difficile pour les immigrés âgés "célibatairisés" ⁽¹⁾**

► **L'accès aux droits : un nécessaire accompagnement des immigrés**

Dans leur majorité, les personnes âgées immigrées⁽²⁾ ont le sentiment de ne pas connaître leurs droits. Elles expriment la difficulté de les connaître, car la législation est mouvante (notamment celle concernant les étrangers), se modifiant en fonction des majorités parlementaires. Leur principal handicap reste le barrage linguistique pour comprendre les rouages administratifs et accéder à d'éventuels droits. Elles doivent être aidées par le réseau amical, associatif ou social et ne sont pas autonomes. Elles doivent se faire accompagner ou déléguer l'ensemble des tâches administratives à une personne de confiance.

⁽¹⁾ Il est question majoritairement d'hommes seuls, originaires du Maghreb, qui vivent en foyer ou en hôtel meublé et qui ont laissé leur famille au pays d'origine. Les constats et les analyses seraient différents pour ceux qui vieillissent en famille.

⁽²⁾ Ces constats proviennent d'entretiens effectués auprès de résidents en foyer.

► **Un accès aux droits sociaux “territorialisé” complexe... difficilement compatible avec la pratique du va-et-vient**

Beaucoup de retraités immigrés qui résident en foyer ont connu des parcours professionnels chaotiques, caractérisés par des emplois précaires, du chômage, de l'intérim, des périodes de travail non déclarées, une mobilité géographique n'incluant pas toujours l'addition des périodes de cotisation d'un pays à l'autre, ce qui rend difficile la reconstitution de leur carrière et les empêchent d'obtenir des pensions à taux plein. La majeure partie d'entre eux perçoivent l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA)⁽³⁾. Le montant maximum de l'ASPA, pour une seule personne, est de 708,95 euros par mois.

En France, les prestations sociales non contributives ne sont pas exportables. Autrement dit, il est exigé une condition de résidence permanente et effective en France, qui peut être variable selon les prestations. Pour percevoir l'ACS, la CMU et l'ASPA, il faut résider plus de six mois par année civile sur le territoire français. Pour percevoir une aide au logement, il faut résider dans son logement au moins huit mois par année civile, autrement dit le logement ne doit pas être inoccupé pendant plus de 4 mois. Pour percevoir le RSA, l'absence du territoire ne doit pas excéder 92 jours de date à date ou sur une année civile.

Les immigrés âgés vieillissant seuls sont, dès leur retraite, dans un aller-retour entre leur pays d'origine et la France. En effet, ceux qui résident en foyer ont tous leur famille au pays d'origine. Ils sont venus travailler seuls et ont construit une famille qui ne les rejoindra pas. Cette pratique de l'aller-retour leur permet finalement de faire un compromis entre le fait d'avoir vécu seuls en France pendant une trentaine d'années tout en assurant leur rôle marital et parental à distance. Ils trouvent un équilibre dans ces mouvements entre ici et là bas.

Cette condition de résidence permanente et effective pour le versement des prestations non contributives, empêche un certain nombre d'immigrés de pouvoir envisager un retour définitif au pays d'origine, ou d'opérer des allers-retours trop longs, sous peine de perdre le montant de leurs prestations.

► **Des entraves et des contrôles administratifs au sein des foyers ou résidences sociales adhérents de l'Unaf**

Plusieurs adhérents de l'Unaf constatent que les immigrés âgés résidant dans leurs foyers ou leurs résidences sociales reçoivent une déclaration d'impôt sur laquelle il est indiqué qu'ils sont divorcés ou célibataires, alors qu'ils sont mariés. Si ces informations ne sont pas rectifiées rapidement, elles auront des répercussions au niveau du calcul du quotient familial de la personne, qui prend en compte l'ensemble des membres du foyer fiscal, qu'ils soient ou non domiciliés en France. Considérés comme des célibataires sans charge de famille, leur quotient familial sera plus élevé, occasionnant des impacts désavantageux sur le calcul des différentes prestations, telles que la CMU, la CMUC, l'ASPA, etc. **Cette nécessité de rectification des erreurs commises complique l'accès aux droits de ces personnes, majoritairement illettrés.**

Au sein d'une résidence sociale dans le Nord/Pas-de-Calais, alors que, pour bénéficier de l'abattement prévu par l'article R 351-6 du CCH, **une attestation sur l'honneur suffisait**, la CAF demande désormais aux immigrés âgés de prouver, par des documents spécifiques, tels que l'envoi de mandat **au nom**

⁽³⁾ L'ordonnance du 24 juin 2004 (simplifiant le minimum vieillesse) institue une nouvelle prestation unique et différentielle : l'ASPA. Depuis 2007, l'ASPA se substitue aux différentes allocations du minimum vieillesse, les actuels bénéficiaires de ces différentes allocations continuant à percevoir ces prestations selon les règles applicables avant leur abrogation.

de l'épouse, qu'ils assument financièrement des charges familiales. Le mandat, dans beaucoup de cas, est envoyé à un membre de la famille du pays d'origine (oncle, neveu, etc.) et non directement à l'épouse. Il leur est donc difficile de répondre à cette nouvelle demande, qui nécessite d'être accompagnés dans des démarches administratives, pour un droit auquel ils accédaient sans entrave auparavant.

A cela s'ajoutent des contrôles de la régularité des séjours (photocopies des titres de séjour) par la DGFP auprès des gestionnaires de foyers.

D'autres adhérents de l'Unafop constatent, depuis deux ans, une intensification des contrôles de la condition de résidence auprès de leurs résidents par la Caf, les Carsat et la DGFP, comme en témoignent les données suivantes : un de nos adhérents, implanté dans 53 départements en France, a connu des contrôles de la Caf dans 25 départements, qui pouvaient concerner 2 ou 3 résidents ou la totalité des résidents. En Ile-de-France, 80 % des résidences de cet adhérent ont été contrôlées.

Un autre adhérent de l'Unafop nous a fait part du contrôle de la condition de résidence par la DGFP de 49 résidents, à qui il était demandé de faire la preuve, dans un délai de un mois, de leur présence en France plus de six mois. Rien dans les textes juridiques ne peut justifier le délai imposé.

Ces contrôles semblent s'inscrire dans un contexte de contrôle de la lutte contre la fraude sociale. A la suite de la circulaire du 23 janvier 2012 relative à la généralisation des dispositions du plan de coopération renforcée de lutte contre les fraudes aux prestations versées par les Caf, un plan d'action a été mis en œuvre dans 14 départements sur cinq thématiques, dont le contrôle de résidence sur le territoire national.

On peut considérer que les procédures de contrôle ont été souvent menées de manière illégale, les personnes n'étant pas averties et se voyant souvent couper les prestations, sans même que la décision ne leur ait été notifiée. Ainsi, un contrôle réalisé par la Caf dans un foyer situé en région parisienne a donné lieu, en juin 2008, à la saisie de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) qui a estimé que *"ces décisions sont illégales et revêtent, de surcroît, un caractère discriminatoire fondé sur la nationalité, prohibé par la CEDH, la convention 118 de l'OIT et la directive 2003/109/CE du 25 novembre 2003."*⁽⁴⁾

Les conséquences de ces contrôles aboutissent à des sanctions financières qui endettent gravement les immigrés âgés. Considérés comme des fraudeurs, ce qui est une accusation insupportable pour eux, ils doivent rembourser des sommes indues pouvant atteindre 25 000 euros. Se retrouvant totalement démunis pour de longs mois avec une dette énorme, ils décident de partir définitivement au pays d'origine.

Sont qualifiés de **fraudes**, au regard des textes juridiques, les faits illicites commis **intentionnellement** par une ou plusieurs personnes physiques ou morales, dans le but d'obtenir un avantage ou le bénéfice d'une prestation injustifiée ou induue au préjudice d'un organisme débiteur de prestation. Or, les immigrés âgés, dans leur majorité, **ne savaient pas** que les prestations sociales non contributives **n'étaient pas exportables** et que, selon les prestations, la condition de résidence était **variable**. Cela s'explique d'autant plus aisément que, jusqu'aux années 2000, en matière de protection sociale, notamment de Sécurité Sociale, aucun texte de valeur législative ou réglementaire n'indiquait la notion de manière claire et précise, ni ne faisait état d'une durée au-delà de laquelle une personne perdait sa qualité de résident. Des décrets sont venus préciser la condition de résidence pour le maintien des prestations, en 2005 seulement pour l'AAH, en 2006 pour le RMI, et puis pour la majorité des prestations du code de la sécurité sociale en 2007. Ce dernier décret donnera lieu à une circulaire ministérielle en juillet 2008, puis à des circulaires des caisses nationales de sécurité sociale à partir de 2009.

⁽⁴⁾ Délibération n°2009-148 du 6 avril 2009.

L'Unaf a décidé d'élaborer, avec le soutien de la DAIC, le **guide du retraité étranger**, destiné aux intervenants sociaux qui accompagnent ces personnes, en insistant sur ces différents types de conditions de résidence. Le grand nombre de guides demandés et son appréciation confirment la nécessité de rendre accessibles des informations déjà complexes pour des professionnels, encore plus pour des personnes âgés illettrés.

► **Des tentatives législatives de prise en compte des itinéraires migratoires singuliers**

► **La possibilité exclusive pour les immigrés âgés de vivre en résidence sociale de manière durable**

L'annexe 3 de la circulaire n°2006-45 du 4 juillet 2006 concernant la transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales stipule que, pour une seule catégorie de la population : les immigrés âgés, la résidence sociale peut constituer, s'ils le souhaitent, une solution de **logement durable**, tant qu'ils ne sont pas dépendants. **Cette possibilité de maintien de façon permanente dans un logement de transition est une reconnaissance de leurs itinéraires par la loi.**

► **“L'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine” : une aide exportable qui n'a jamais pu être utilisée**

Les articles 58 et 59 de la loi n° 2007-209 du 5 mars 2007, instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, créent une **“aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine”** pour ceux qui souhaitent retourner, pour de longs séjours, dans leur pays d'origine. Cette aide, à la charge de l'Etat, devait concerner les étrangers **non ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne**, en situation **régulière**, vivant **seuls**, âgés d'au moins soixante-cinq ans ou d'au moins soixante ans et qui effectuent des séjours de longue durée dans leur pays d'origine. Les étrangers devaient justifier d'une résidence régulière et ininterrompue en France pendant les quinze années précédant la demande d'aide. Ils devaient être hébergés **dans un foyer de travailleurs migrants ou dans un logement à usage locatif**, dont les bailleurs s'engagent à respecter certaines obligations dans le cadre de conventions conclues avec l'Etat. Seuls étaient bénéficiaires de cette aide ceux disposant de **faibles ressources** (leurs revenus doivent être inférieurs à un seuil fixé par décret en Conseil d'Etat).

Plusieurs aspects importants sont renvoyés aux futurs décrets d'application, tels que le montant de l'aide et les conditions exigées concernant les périodes d'absence ou de présence, imposées aux immigrés âgés sur le territoire français. **Mais la non-publication des décrets prévus par la loi rend inapplicable cette aide. Cependant, cette loi attestait de la volonté de l'Etat de prendre en compte les parcours migratoires de ces hommes, qui auraient pu soit se fixer en France en bénéficiant de leurs droits à la retraite, soit retourner dans leur pays d'origine en bénéficiant de cette aide, en raison de l'abandon des droits acquis en France.**

Les parcours migratoires de ces hommes, confrontés aux logiques administratives, ont conduit à les considérer comme des fraudeurs, les obligeant à repartir définitivement dans leur pays d'origine à l'âge de 70 ans, dans un état psychologique difficile. Une meilleure connaissance et prise en compte de cette population pourrait permettre de mettre fin à des situations compliquées.



29 / 31 rue Michel-Ange – 75016 Paris
Tél. 01 40 71 71 10 – Fax 01 40 71 71 20 – contact@unafo.org – www.unafo.org

En partenariat avec

Rhône-Alpes Région

