

5 février 2007

Pièce n° 1

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

RECLAMATION

Enregistrée au Secrétariat le 2 novembre 2006

Réclamation Collective

auprès du Conseil de l'Europe

**contre la France,
pour infraction à l'article 31
de la Charte Sociale Européenne Révisée,
relatif au droit au logement**

déposée par la FEANTSA

**A MONSIEUR TERRY DAVIS,
SECRETAIRE GENERAL DU CONSEIL DE L'EUROPE**

RECLAMATION COLLECTIVE

dont l'objet est de faire constater une application non satisfaisante par la France de l'article 31 de la Charte Sociale Européenne Révisée du 3 mai 1996, entrée en vigueur le 1er juillet 1999,

Présentée au Comité Européen des Droits Sociaux, selon la procédure définie par le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne du 9 novembre 1995, par :

La Fédération des Associations Nationales de Travail avec les Sans-Abri (FEANTSA), régie par la loi belge du 25 octobre 1919 (modifiée par la loi du 6 décembre 1954), dont le siège est situé 194, Chaussée de Louvain, 1210 Bruxelles, Belgique, prise en la personne de son Président, Monsieur Robert Aldridge, domicilié audit siège,

Représentée par son Président,¹
Monsieur Robert ALDRIDGE

¹ Annexe certifiant que Monsieur Robert Aldridge occupe la position de Président de la FEANTSA

... "Nous assistons à une érosion continue du parc de logements à bas loyers tant privés que sociaux, qui se traduit par des difficultés croissantes d'accès au logement pour les ménages les plus démunis. Dans une société globalement riche, force est de constater que le droit au logement n'est pas encore une réalité pour tous".

Louis Besson, secrétaire d'Etat au logement, rencontre nationale du logement, 5 juin 1998.

Depuis cette déclaration, les indicateurs se sont dégradés et aucune initiative n'a visé à y remédier.

Sommaire

Sommaire.....	4
<i>I - SUR LA RECEVABILITE DE LA RECLAMATION COLLECTIVE PRESENTEE PAR LA FEANTSA.....</i>	6
I.1 sur la capacité de la FEANTSA à présenter une réclamation collective	6
I.2 sur l'objet de la réclamation collective présentée par la FEANTSA	6
I.3 sur la qualification de la FEANTSA à présenter cette réclamation collective	7
<i>II – DISCUSSION AU FOND : SUR LA MISE EN ŒUVRE PAR LA FRANCE DES ENGAGEMENTS SOUSCRITS.....</i>	8
Introduction.....	8
<i>II.1 – Les résultats : un droit au logement ineffectif et une dégradation des conditions d'habitat des catégories vulnérables.....</i>	10
II.1.1 – Les "sans-logis" et "mal-logés" sont nombreux	10
II.1.1.1 - Les données du mal-logement	11
II.1.1.2 Les expulsions plus dures et plus nombreuses, entretenues par l'Etat pour les ménages les plus précaires et les modes de vie minoritaires.....	13
II.1.1.3 - La pénurie de logement s'accroît	19
II.1.1.4 – Malgré une augmentation globale du confort, le "mal-logement" reste une réalité pour un million de personnes	22
II.1.1.5 – Les évolutions démographiques durcissent les besoins en logement et les conditions d'habitat des ménages pauvres.....	27
II.1.2 – Une hausse rapide du coût de l'habitat pénalisant surtout les ménages pauvres.....	33
II.1.3 – Un accès plus difficile au logement social, surtout pour les moins bien logés	43
II.1.4 – La production annuelle de logements sociaux décroît en volume et propose des produits tendanciellement plus onéreux.....	48
II.1.5 -... pour des ménages de plus en plus pauvres et précarisés.....	50
II.1.6 - Les discriminations ethniques dans l'accès au logement social.....	55
II.1.6.1 - Etat des lieux des différences de traitement selon l'origine.....	56
II.1.6.2 – Discriminations à l'accès	58
II.1.6.3 L'assignation et la relégation.....	59
II.1.6.4 - L'intentionnalité : l'irresponsabilité collective relève de la responsabilité de l'Etat.....	60
II.1.6.5 - Les faibles outils de lutte contre les discriminations	62
II.1.7 La mixité sociale contre le droit au logement.....	65
<i>II.2- Etat juridique du droit au logement en France : un principe inapplicable.....</i>	67
II.2.1 - En droit international.....	67
II.2.1.1 – L'Organisation des Nations Unies.....	67
II.2.1.2 – Le Conseil de l'Europe.....	70
II.2.1.3 – L'Union Européenne	71
II.2.2 – En droit interne	75
II.2.2.1 - Le droit au logement.....	75
II.2.2.2 - Les autres droits concernant l'habitat.....	77
II.2.2.3 – La dilution commode des responsabilités	79

II.2.3 – Les faibles illustrations prétorienne	82
II.3 – La structure défailante des politiques publiques	84
II.3.1 – Perspective historique : comment le droit au logement est devenu un enjeu mineur des politiques de l'habitat	84
II.3.2 – Les aides publiques au logement ne visent pas à assurer le droit au logement	94
II.3.2.1 – Un budget faible, ventilé de manière incohérente	94
II.3.2.2 – Les aides au secteur privé : une dépense sans contrepartie sociale	95
II.3.2.3 – Le logement social	99
II.3.2.4 Les aides individuelles au logement	102
II.3.2.5- La pseudo-sécurisation du rapport locatif.....	106
II.3.2.6 – Des prestations d'hébergement aléatoires en guise de droits fondamentaux	109
II.4 Réponses aux commentaires du Comité des Droits Sociaux sur l'Etat du droit au logement en France	122
Principales sources du rapport	129
Bibliographie indicative	131
Annexe certifiant que Monsieur Robert Aldridge occupe la position de Président de la FEANTSA	133

I - SUR LA RECEVABILITE DE LA RECLAMATION COLLECTIVE PRESENTEE PAR LA FEANTSA

Les développements qui suivent indiquent que sont remplies les conditions de recevabilité de la réclamation collective de la Feantsa, fixées par les articles 3 et 4 du Protocole additionnel à la Charte Sociale Européenne du 9 novembre 1995².

La Feantsa dispose en effet (i) de la capacité à présenter une réclamation collective, (ii) sa réclamation porte sur des dispositions de la Charte Sociale Européenne Révisée du 3 mai 1996³, et (iii) l'objet comme l'activité de cette association font qu'elle doit être reconnue particulièrement qualifiée pour dénoncer les carences dans la mise en œuvre du droit au logement en France.

1.1 sur la capacité de la FEANTSA à présenter une réclamation collective

La Feantsa bénéficie du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe et est inscrite sur la liste des organisations internationales non gouvernementales habilitées à déposer des réclamations collectives.⁴

1.2 sur l'objet de la réclamation collective présentée par la FEANTSA

La réclamation collective présentée par la Feantsa, en ce qu'elle dénonce les lacunes dans la mise en œuvre du droit au logement en France, a pour objet de faire constater par le Comité Européen des Droits Sociaux l'application non satisfaisante par la France de l'article 31 § 1, § 2, § 3 (partie II) de la Charte Sociale révisée

Ces dispositions acceptées par la France⁵ sont rappelées ci-après :

"art. 31 En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées :

1. à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant
2. à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive
3. à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes."

² Ci-après, le "Protocole additionnel" ; il convient de préciser que le contrôle des obligations souscrites en vertu de la Charte Sociale Européenne Révisée est soumis aux dispositions du Protocole additionnel, lorsque ce dernier a été ratifié par un Etat.

³ Ci-après, la "Charte Sociale".

⁴ **Annexe 2** ; cette annexe inclut en outre les statuts et la liste des membres du conseil d'administration d'Autisme Europe.

⁵ La France s'est engagée par déclaration (Article A de la partie III) à se considérer liée par l'ensemble des articles de la partie II de la Charte Sociale ; voir Liste des déclarations du Traité n° 163.

1.3 sur la qualification de la FEANTSA à présenter cette réclamation collective

La Feantsa est qualifiée, au sens de l'article 3 du Protocole additionnel, pour présenter une réclamation collective dont l'objet porte sur le non respect du droit au logement en France.

Statuts de la FEANTSA

Article 3.

FEANTSA est une association sans but lucratif dénuée de toute affiliation politique et religieuse

L'association est un réseau d'associations sans but lucratif participant ou contribuant à la lutte contre le sans-abrisme en Europe.

L'association a pour objet le suivant: de prévenir et de soulager la pauvreté et l'exclusion sociale des personnes menacées de devenir sans-abri ou étant déjà dans cette situation, en encourageant et facilitant la coopération des acteurs combattant le sans-abrisme en Europe.

L'association soutient ses organisations membres dans la lutte contre le sans-abrisme en usant des moyens suivants:

1. Alerter les institutions européennes et les gouvernements nationaux sur la nécessité de prévenir le sans-abrisme et d'aider les sans-abri.
2. Développer et promouvoir les politiques visant à la prévention et la réduction du sans-abrisme en vue de son élimination.
3. Faire des propositions spécifiques aux institutions européennes et suivre les progrès des institutions européennes dans la prévention et la réduction du sans-abrisme.
4. Encourager l'échange transnational d'informations et d'expériences entre les organisations membres en vue d'améliorer les politiques et les pratiques concernant le sans-abrisme.
5. Mener et promouvoir les recherches et la collecte de données afin de mieux comprendre la nature, l'étendue, les causes du et les solutions au sans-abrisme.
6. Sensibiliser l'opinion publique sur la nécessité de combattre le sans-abrisme.

II – DISCUSSION AU FOND : SUR LA MISE EN ŒUVRE PAR LA FRANCE DES ENGAGEMENTS SOUSCRITS

Introduction

La France est un Etat moniste dans lequel les traités internationaux se situent au sommet de la hiérarchie des normes juridiques.

A ce titre, ce pays est soumis aux dispositions de la Charte Sociale Révisée du conseil de l'Europe et en l'occurrence, de son article 31, qui précise :

"art. 31 En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées :

- 1. à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant**
- 2. à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive**
- 3. à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes."**

L'objet de la présente réclamation collective auprès du conseil de l'Europe est de démontrer que la France ne remplit pas ses obligations en matière de mise en œuvre du droit au logement pour ses résidents.

Ce pays dispose de politiques de l'habitat étoffées, soutenues par un budget important, mais notre propos démontre, à la fois par des données chiffrées, par un faisceau d'indices concordants et par des exemples illustratifs, que cela n'offre ni droit individuel théorique, ni mise en œuvre effective du droit au logement, et qu'en outre, les Lois et politiques publiques en vigueur n'ont ni pour objectif, ni pour effet, d'y concourir.

Nous montrerons que :

- 1- les résultats sont insatisfaisants en matière de mise en œuvre du droit au logement, que ce soit sur le niveau de qualité du logement, sur la lutte pour éradiquer le sans-abrisme ou sur le coût de l'habitat.**
- 2- les indicateurs témoignent d'une régression du droit au logement et d'une dégradation des conditions d'habitat des populations les plus vulnérables**
- 2- l'adossement juridique du droit au logement est incertain, sa traduction judiciaire est inexistante**
- 3- la France ne témoigne pas de l'intention de mettre en œuvre le droit au logement, en principe comme en pratique. Ses dispositifs publics n'y contribuent pas. Les dispositifs de traitement du sans-abrisme sont notamment producteurs de services de mauvaise qualité attentatoires aux droits individuels fondamentaux**
- 4- il existe une jurisprudence judiciaire croissante mettant en cause les responsabilités des autorités publiques dans l'ineffectivité du droit au logement et leur incapacité à respecter et faire respecter les droits fondamentaux,**

5- les commentaires d'institutions indépendantes, nationales et transnationales, corroborent ces affirmations, témoignant de la conscience de la France des lacunes de ses politiques publiques, dont l'absence de correction témoigne de l'intentionnalité.

6- les illustrations permanentes dans la presse de l'absence d'effectivité et de progrès dans la mise en œuvre du droit au logement participent à démontrer la situation et la conscience qu'en a l'Etat français.

Ainsi, nous montrerons que la France est en infraction à chacun des points de l'article 31 de la Charte Sociale Révisée du Conseil de l'Europe, à la fois par ses objectifs, par les moyens mis en œuvre et par les résultats obtenus.

II.1 – Les résultats : un droit au logement ineffectif et une dégradation des conditions d'habitat des catégories vulnérables

II.1.1 – Les "sans-logis" et "mal-logés" sont nombreux

Les conditions d'habitat progressent pour la majorité, mais pas pour les moins bien logés.

Une personne sur vingt est privée de domicile personnel ou vit dans des conditions attentatoires à sa dignité.

Une personne sur dix vit dans une situation de fragilité à court ou moyen terme, en raison de la qualité de son logement ou de la précarité de ses conditions et statuts d'occupation.

" Paradoxalement, les conditions de logement se sont, en France, considérablement améliorées depuis une trentaine d'années, alors que la situation des sans-abri, des personnes mal logées ou expulsées sans possibilité de relogement s'aggrave et que leur nombre augmente.

Pourtant, l'Etat ne s'est pas désintéressé de ce problème et a mis en place, dès 1982, des dispositifs d'aide aux familles en difficultés temporaires, et un programme d'action pour le logement des plus défavorisés. Depuis le vote de la loi Besson, des moyens financiers importants ont été dégagés, mais ils ne sont pas toujours utilisés de façon adéquate au bénéfice des plus défavorisés, faute souvent d'une coordination efficace et d'une volonté de les utiliser à cette fin." (avis de la Commission Consultative des Droits l'Homme – 22 septembre 1994 : sur le droit au logement)

Le compte-rendu du Congrès HLM de 2004 à Montpellier, synthétisant une table-ronde qui réunissait les plus importants acteurs de la politique du logement, s'ouvrait sur le constat d'une crise grave du logement : *"La crise du logement est avérée. Aucun des participants ne la conteste et tous s'accordent sur la pénurie, la flambée des prix, la paupérisation des ménages et la desolvabilisation. Une politique du logement est à bout de souffle, affirme Marie-Noëlle Liennemann⁶".*

Ce constat des techniciens et des politiques est aussi celui de la population. Selon un sondage électronique effectué par la revue Maire info⁷ la réduction des inégalités dans l'accès au logement est une priorité pour 51% des personnes vivant en France. C'est la seconde source de préoccupation exprimée après le chômage et loin devant les inégalités de revenus ou d'accès à l'éducation.

⁶ Présidente de la fédération nationale des coopératives d'HLM, ancienne Secrétaire d'Etat au Logement.

⁷ Maire Info, 21 mars 2005. Cette revue est l'organe de l'Association des Maires de France

II.1.1.1 - Les données du mal-logement

Population française (recensement 2004)	62 000 000
PERSONNES NON LOGEES OU TRES MAL LOGEES	
Sans domicile fixe⁸	86 500
Personnes privées de domicile personnel	± 809 000
dont résidence principale en hôtel	50 000
dont habitat de fortune (cabane,...)	41 000
dont hébergés par des proches faute de solution, dans des conditions très difficiles ⁹	150 000
dont locataires ou sous-locataires d'un meublé	± 533 000
dont personnes en structure d'hébergement "asile"	35 000
Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles	2 187 000
dont personnes vivant dans des logements dépourvus du confort de base (absence de salle d'eau, de WC, de chauffage)	1 150 000
dont personnes vivant en situation de surpeuplement accentué (nombre de pièces standard, moins 2 pièces)	1 037 000
Nombre de personnes connaissant une problématique forte de mal-logement	3 082 500
<i>En pourcentage de la population française</i>	<i>5%</i>
PERSONNES EN SITUATION DE REELLE FRAGILITE A COURT ET MOYEN TERME	
Logements en copropriétés dégradées nécessitant une intervention publique	± 625 000
Personnes en situation de précarité pour impayé de loyer de plus de 2 mois	715 000
Personne en situation de surpeuplement (hors accentué : nombres de pièces standard, moins 1 pièce)	3 507 000
<i>Personnes hébergées chez des tiers (amis ou famille), hors situations très difficile</i>	<i>823 000</i>
Nombre de personnes en situation de fragilité à court ou moyen terme	5 670 000
<i>En pourcentage de la population française</i>	<i>9%</i>

Source : rapport annuel 2005 sur le mal-logement de la Fondation Abbé Pierre

⁸ Une enquête de l'Institut National de la Statistique (INSEE) a été réalisée en 2001 auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou les distributions de repas chauds. Cette étude a permis à l'INSEE d'estimer à 86 000 le nombre de personnes sans domicile, dont 63 500 adultes et 16 000 enfants. Parmi elles, 19 000 personnes sans-abri (ayant dormi dans un lieu impropre à l'habitation ou un centre qu'elles avaient dû quitter le matin). Ne sont pas comptabilisés les sans domicile n'ayant pas recouru à un des services concernés par l'étude. Ce n'est donc pas une donnée exhaustive et depuis aucune mesure n'a été effectuée.

"Malgré son intérêt évident pour la connaissance du mal-logement, cette enquête sous-estime sans doute le phénomène. Il suffit pour s'en convaincre de prendre en compte les nombreuses informations qui font état de la mobilisation des budgets sociaux des villes et des départements pour financer des chambres d'hôtel et tendent à montrer que le taux de 5% de personnes hébergées à l'hôtel mis en évidence par l'enquête est incontestablement inférieur à la réalité." (Fondation Abbé Pierre. Rapport annuel 2005 sur le mal-logement).

⁹ ne sont pas comptabilisées par exemple les jeunes vivant chez leurs parents, où l'hébergement délibéré, dans des conditions matérielles acceptables.

Le droit au logement n'est donc pas une réalité pour un nombre significatif d'individus, que ce soit en terme d'accès à un logement de qualité suffisant, de loyer accessible et de protection contre le sans-abrisme.

Et le sentiment d'une aggravation de la crise est unanimement partagé, y compris par des structures indépendantes et pondérées, comme le Conseil Economique et Social, qui dans son avis de 2004 témoigne : *" L'allongement des files d'attente, la diminution de la vacance, le renchérissement des prix, des loyers et des charges qui affectent désormais toutes les catégories sociales, mais aussi la réapparition des bidonvilles et des squats attestent du développement d'une véritable crise du logement, et plus particulièrement du logement social."*

Cette affirmation est confirmée par le préambule au 9^{ème} rapport du Haut Comité pour le Logement des Défavorisés de 2003 : *"Dans notre rapport 2002, nous nous sommes interrogés sur les raisons qui font que plus de 3 millions de nos concitoyens restent mal-logés et que l'on voit se développer des situations de crise aiguës où le droit au logement est tenu en échec, malgré son affirmation récurrente par le législateur et l'énergie dépensée au plan local par les multiples acteurs de l'habitat et de l'action sociale. Nous avons rattaché cette situation à l'insuffisance de l'offre locative accessible aux populations modestes, qu'il s'agisse de HLM ou de logements privés à bas loyers, mais aussi à une crise du " vivre-ensemble " qui s'exprime par des attitudes de peur et de rejet à l'égard des populations pauvres ou différentes et qui produit parfois, au sein des agglomérations, un protectionnisme communal qui s'exerce à leur détriment."*

Augmentation des demandes de personnes sans-abri

En cinq ans, entre 1997 et 2002, le SAMU Social de Paris a observé **une hausse de 32%** des sollicitations au "115" (numéro de téléphone d'urgence pour personnes sans-abri, qui n'offre pas de garantie de réponse, ni d'enregistrement de la demande), pour atteindre 31 340 appels en 2002. L'Observatoire national de la Fnars¹⁰ observe les mêmes tendances sur l'ensemble du territoire national et pas uniquement dans les grandes agglomérations.

Selon le Haut Comité pour le Logement des Défavorisés, *"Les services d'urgence ne sont pas en situation de répondre à l'ensemble de la demande. [...] la recherche de solutions d'hébergement d'urgence mobilise une énergie considérable, bien au-delà des services spécialisés qui ne peuvent faire face à l'ensemble de la demande. La situation est particulièrement critique dans l'agglomération parisienne. Dans le département du Val de Marne, les services sociaux du conseil général (DIPAS), notent que le nombre de demandes n'ayant pas pu donner lieu à un hébergement s'élevait à 1447 pour l'année 2001. [...] C'est cette situation qui a conduit les travailleurs sociaux de Seine Saint Denis à se constituer en collectif pour interpeller les élus. Dans ce département, [les services de l'Etat] estiment à 170 par jour le nombre de personnes qui, ayant sollicité une place d'hébergement, sont laissées sans solution.*

Cette situation résulte à la fois de l'importance de la demande et de l'engorgement des centres d'hébergement par la présence de ménages qui, bien que ne nécessitant plus le maintien dans la structure, sont contraints de prolonger leur séjour du fait des difficultés d'accès au logement ordinaire."

Par rapport aux conclusions 2003 du Comité des Droits Sociaux du Conseil de l'Europe qui constatait que *"le problème des sans-abri était loin d'être maîtrisé"*, la situation s'est dégradée, alors que conformément à l'exigence posée par l'article 31.2. de la charte Sociale Révisée, les Etats doivent être en mesure de maîtriser la situation.

¹⁰ Fédération Nationale des Associations de Réinsertion Sociale. Elle regroupe l'essentiel des gestionnaires de centre d'hébergement à destination des catégories vulnérables et des sans-abri.

II.1.1.2 Les expulsions plus dures et plus nombreuses, entretenues par l'Etat pour les ménages les plus précaires et les modes de vie minoritaires

La question de l'attitude des pouvoirs publics à l'égard des expulsions mérite un traitement spécial, dans la mesure où c'est un mode important de génération du sans-abrisme, qui passe à la fois par un traitement judiciaire et administratif.

A ce titre le rapport de la puissance publique aux expulsions est éclairant sur les responsabilités de la France en matière de respect de l'article 31 de la Charte Européenne Sociale Révisée.

II.1.1.2.1 – Les expulsions locatives

Plus de 90% des expulsions sont motivées par un impayé de loyer. La procédure est la suivante :

- le bailleur assigne le locataire devant le tribunal d'instance,
- le tribunal prononce la résiliation de contrat de bail (parfois suspendue à un apurement de la dette)
- le bailleur fait délivrer un commandement de quitter les lieux (sous 2 mois, sauf si le juge suspend ce délai),
- si au terme du délai imparti, le ménage n'a pas quitté les lieux, le bailleur est fondé à demander le concours de la force publique au représentant local du pouvoir exécutif (le Préfet). Si l'Etat n'accorde pas ce concours dans un délai de deux mois, il doit payer une indemnité au bailleur,
- la police procède à l'exécution de l'expulsion.

La Loi de lutte contre les exclusions du 28 juillet 1998 avait pour ambition, selon Louis Besson, le Secrétaire d'Etat au Logement d'alors, de "substituer une logique d'action sociale à une logique d'ordre publique" dans le traitement des expulsions.

Concrètement, deux mois avant l'assignation en justice, le bailleur est astreint à prévenir le Préfet de son intention. Le Préfet transmet l'information aux services sociaux du Département, pour intervention.

Or cette mission supplémentaire des services sociaux ne s'est pas accompagnée de moyens spécifiques et a été diversement appréhendée selon les Départements, qui se bornent souvent à un courrier d'information restant sans suite.

Entre 1998 et 2003, le nombre de demandes de titre exécutoire a augmenté de +25% ; le nombre de décisions de justice prononçant l'expulsion a augmenté de +26% ; le nombre d'accords de concours de la force publique a augmenté de +74%.

En 2004, le Ministre de la Cohésion Sociale et l'Union Sociale pour l'Habitat (la fédération des bailleurs sociaux) ont signé un protocole d'accord visant à prévenir les expulsions locatives dans le logement social.

En cas de contentieux locatif, ce protocole consiste à signer une convention tripartite entre le bailleur, le locataire et le Préfet, pour rechercher les moyens de corriger la situation.

Malheureusement, ce protocole a été intégré à une Loi, et à cette occasion la participation du Préfet à la convention a été supprimée, renvoyant bailleur et locataire dos à dos, ce qui revient selon l'Union Sociale pour l'Habitat (bailleurs sociaux), comme pour la Fapil (associations d'insertion par le logement) à anéantir l'idée de protocole de prévention des expulsions.

Evolution du contentieux locatif

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Contentieux locatif avec demande de délivrance d'un titre exécutoire	113 432	100 554	97 575	104 433	107 639	111 396	125 078
Décisions de justice prononçant l'expulsion	87 717	75 125	71 323	79 614	81 080	84 138	94 743
Commandements de quitter les lieux	47 821	47 623	43 017	50 858	52 345	52 351	63 500
Demande d'accords de concours de la force publique	14 473	13 296	13 915	16 275	16 844	20 087	23 089

Source : Fondation Abbé Pierre – Rapport annuel sur le mal logement 2005

Evolution en pourcentage entre 1997 et 2003, selon l'étape de la procédure

	Variation
Contentieux locatif avec demande de délivrance d'un titre exécutoire	+ 10%
Décisions de justice prononçant l'expulsion	+ 8%
Commandements de quitter les lieux	+ 33%
Demande d'accords de concours de la force publique	+ 60%

En six ans, le volume d'expulsions a augmenté de manière significative, à toutes les étapes de la procédure. Le signal le plus inquiétant est une augmentation de plus en plus forte, à mesure que l'on s'approche du terme de l'expulsion forcée. Non seulement les procédures contentieuses sont de plus en plus nombreuses, mais celles qui s'interrompent sont de plus en plus rares.

Là encore, l'Etat s'aveugle délibérément en ne mesurant que les "recours effectifs" à la force publique, c'est-à-dire, les interventions policières comptabilisées. Or la police prévient les habitants de l'imminence de l'expulsion par la force, quelques jours avant, signalant que les meubles seront confiés à un "garde-meuble", cette opération étant facturée aux habitants qui ne pourront récupérer leurs meubles que s'ils s'acquittent de cette facture. Pour conserver leurs effets personnels, les habitants quittent donc le domicile un jour ou deux avant l'expulsion, sans alternative, ce qui permet aux services de l'Etat de minimiser le nombre d'expulsions "effectives".

La Loi de lutte contre les exclusions (1998) avait prévu de conditionner l'expulsion à l'existence d'un logement. Cette disposition a été jugée anti-constitutionnelle par le Conseil Constitutionnel dans la mesure où il lui paraissait que cela empiétait sur la séparation des pouvoirs, en assujettissant l'exécution d'une décision de justice à une mesure (le logement) relevant de l'exécutif. Cette décision est éminemment politique : il est difficilement compréhensible que ce principe "pas d'expulsion sans logement" ne pose aucune difficulté en Ecosse (homelessness act – 2004) et qu'il soit inenvisageable en France.

Depuis, malgré l'augmentation rapide du nombre de contentieux, aucune initiative n'a été prise visant sérieusement à éviter qu'une expulsion locative ne se traduise par une dégradation des conditions de vie menaçant l'exercice du droit au logement, pour les ménages concernés.

Selon le Haut Comité pour le Logement des Défavorisés (9ème rapport – 2003) *"On constate malheureusement depuis 1999 une progression continue des chiffres, tant au niveau des procédures engagées que des jugements prononcés et des concours de la force publique. Ces chiffres élevés sont d'autant plus préoccupants que s'est développée, à partir de la loi exclusion, une politique de prévention des expulsions qui s'appuie, dans chaque département, sur une charte de prévention. Certes le fonctionnement de ces dispositifs n'est pas parfait – on voit parfois se développer des pratiques trop rigides – et le Haut Comité, dans ses rapports 2001 et 2002, a formulé plusieurs propositions pour l'améliorer. Néanmoins, on assiste dans la plupart des départements à une réelle mobilisation des acteurs dont on pouvait espérer une diminution des chiffres. Le fait qu'il n'en soit rien est un signe du durcissement des conditions de location, les locataires ayant à assumer des loyers de plus en plus élevés."*

Chaque année 80 000 ménages dont le contrat de bail a été résilié et qui ne sont pas physiquement expulsés, sont maintenus dans leur logement sans statut d'occupant. La procédure peut reprendre au stade où elle s'est arrêtée à tout moment, au moindre incident, sans entamer une nouvelle procédure judiciaire.

Enfin, il convient de préciser que les ménages vivant à l'hôtel ne sont pas protégés par une procédure judiciaire en cas d'expulsion et ne sont donc pas comptabilisés (ils disposent d'un contrat commercial et pas d'un contrat d'habitation) ; or nous verrons que le recours à l'hôtel est de plus en plus fréquent comme mode d'hébergement des ménages les plus vulnérables, notamment les demandeurs d'asile, expulsés sans procédure au terme de leur prise en charge institutionnelle.

L'expulsion sans procédure concerne également de nombreux dispositifs d'hébergement, notamment les dispositifs d'accueil d'urgence, qui expulsent les ménages au terme d'une durée préétablie (1 jour, 15

jours, 3 mois, à la fin de l'hiver,...) systématiquement sans procédure judiciaire. Ces expulsions ne sont pas non plus comptabilisées dans les données que nous fournissons ici.

Enfin, afin de faciliter les expulsions sans procédure, un projet de Loi a été déposé à l'Assemblée Nationale le 14 septembre 2005, par le groupe majoritaire, pour allonger la durée du délit de flagrance (donc la possibilité d'une sanction immédiate, sans procédure, pour faire cesser le trouble), concernant les occupants sans droit ni titre.

L'absence d'initiative légale visant à garantir le droit au logement, pour les ménages concernés par l'expulsion locative constitue une entorse à l'article 31 de la Charte Européenne Sociale Révisée.

L'absence d'organisation d'un dispositif social de traitement des situations en amont, constitue également une entorse à l'article 31 de la Charte Européenne Sociale Révisée.

II.1.1.2.2 – Les expulsions par "voie de fait" des structures d'hébergement et d'insertion

Les structures d'hébergement disposent souvent d'un règlement intérieur ou visent un public cible qui doit quitter les lieux dès lors qu'il est en contravention avec le règlement, ou ne fait plus partie des "ayant-droit".

Par exemple, les Centres d'Accueil de Demandeurs d'Asile demandent aux personnes hébergées de quitter les lieux lorsqu'elles sont déboutées. Les structures d'accueil hivernal à durée de prise en charge limitée demandent aux hébergés de quitter les lieux au terme de cette durée. Certains centres ferment la journée et interdisent ainsi l'accès des habitants à leur domicile. Certains excès sont régulièrement constatés, comme par exemple l'expulsion d'une femme enceinte dans un foyer pour femmes seules, au motif qu'il n'est pas adapté pour l'accueil des enfants...

Or systématiquement, ces expulsions ont lieu sans procédure juridique, en contravention avec le droit international (droit à un procès équitable, traitement inhumain et dégradant, etc.) et le droit national :

Art 1184 du Code civil : "La condition résolutoire est toujours sous-entendue dans les contrats synallagmatiques, pour le cas où l'une des deux parties ne satisferait point à son engagement. Dans ce cas, le contrat n'est point résolu de plein droit. La partie envers laquelle l'engagement n'a point été exécuté, a le choix de forcer l'autre à l'exécution de la convention lorsqu'elle est possible, ou d'en demander la résolution avec dommages et intérêts. La résolution doit être demandée en justice, et il peut être accordé un défendeur un délai selon les circonstances."

Diverses associations ont été condamnées pour avoir expulsé des ménages sans procédure judiciaire¹¹, sans pour autant modifier les pratiques.

L'absence de procédure dans les expulsions des dispositifs d'accueil d'urgence est connue, voire encouragée par les administrations tutélaires (les DDASS, administrations d'Etat), pour créer des disponibilités et répondre à la demande de ménages correspondant à la mission spécifique de la structure d'hébergement.

Il apparaît clairement que le respect des orientations administratives et des conventions passées avec les fournisseurs de services sont priorisées par rapport au respect du droit au logement (et en l'occurrence du droit à un procès équitable) des habitants. Cette situation est particulièrement évidente en matière d'accueil d'urgence et d'accueil des demandeurs d'asile, mais traverse l'ensemble des dispositifs d'hébergement, proposant un statut précaire basé sur une logique d'ayant-droit et une mission socio-éducative.

L'absence d'encadrement, voire l'encouragement, par les services de l'Etat de modes d'expulsion en contravention avec le droit national et international, aux conséquences particulièrement

¹¹ L'Association France Terre d'Asile, l'une des plus importantes et des plus professionnalisées de France, a par exemple été condamnée (Tribunal d'Instance de Pantin. Ordonnance de référé du 14/06/05 RG n° 12-05-000518) à réintégrer une femme expulsée sans procédure judiciaire, sous astreinte de 60 euros par jour de retard.

dramatiques sur les conditions d'habitat des ménages concernés, constituent une entorse particulièrement grave à la mise en œuvre du droit au logement.

II.1.1.2.3 – Les expulsions d'occupants sans droit ni titre : la criminalisation des Gens du Voyage

Une Loi de 1990, actualisée en 2000 impose à chaque commune comptant plus de cinq mille habitants, de réaliser une aire d'accueil pour les gens du voyage vivant en caravane. Ces lois demandent également à chaque département, la mise en œuvre d'un schéma mettant en œuvre des solutions d'habitat qualitativement et quantitativement adaptées aux besoins.

Moins de 20% des communes concernées ont à ce jour respecté cette obligation vieille de 15 ans. La France compte donc 10 000 emplacements, pour une population d'environ 400 000 personnes¹², soit au moins 100 000 caravanes servant d'habitation principales. Quelques-unes de ces caravanes sont stationnées sur des terrains privés, mais dans une proportion marginale.

Il est raisonnable de considérer qu'au moins 80% des gens du voyage sont donc sans-abri, c'est-à-dire contraints de stationner hors des cadres prévus¹³, les aires d'accueil étant saturées et cette population n'étant pas spécialement bienvenue dans les logements traditionnels.

La plupart du temps, les gens du voyage stationnent donc sans autorisation sur des terrains nus.

Jusqu'à présent, ce stationnement illicite relevait d'un contentieux civil entre le propriétaire du terrain et les occupants. Pour expulser les familles, le propriétaire entamait une procédure judiciaire, qui se concluait par une autorisation d'expulsion, avec ou sans délai (selon l'urgence de la situation, la nature du propriétaire, etc.). La décision de justice était transmise au Préfet (le représentant local de l'Etat, en tant que pouvoir exécutif), qui accordait le concours des forces de police pour procéder à l'expulsion. Le Préfet pouvait également moduler les délais de cette intervention, au regard de la situation.

Les juges et les Préfets avaient notamment tendance à être bienveillant avec les gens du voyage stationnant sur des terrains dont le propriétaire était une commune n'ayant pas respecté ses obligations en matière de création d'aires d'accueil.

En moyenne, les caravanes pouvaient stationner entre trois semaines et trois mois sur un terrain qui n'y était pas destiné. Lorsque ce stationnement illicite leur était reproché, les gens du voyage pouvaient se défendre en justice et le cas échéant, témoigner de leur bonne foi.

Le 18 mars 2003, une Loi, dite de sécurité intérieure est venue transformer radicalement cette situation. L'article 53 introduit une modification du code pénal, précisant que le fait de s'installer sur un terrain, afin d'y établir une habitation, même temporaire, sans autorisation, est puni de six mois de prison et 3 750 euros d'amende¹⁴. Par ailleurs, les personnes concernées risquent une suspension de trois ans de leur permis de conduire et la confiscation des véhicules autres que ceux destinés à l'habitation (en clair, les voitures servant à tirer les caravanes).

L'impact de cette Loi sur les conditions de vie des Gens du Voyage a été souligné dans le rapport 2005 du rapporteur spécial sur le logement de l'ONU, M. Miloon Kothari, comme illustration des dommages de Lois périphériques au logement, sur les conditions de vie des résidents.

Au-delà de l'anecdote technique de cette loi qui prévoit la confiscation des véhicules servant à tracter les caravanes dont on ordonne l'évacuation (sic) et le retrait du permis de conduire pour les personnes "interdites" de s'arrêter (re-sic), le véritable changement est que désormais, le stationnement illicite est devenu un délit (relevant du droit pénal), et non plus un problème de droit civil.

Concrètement, cela signifie que la police n'a plus besoin de la décision d'un juge et de l'accord du Préfet pour procéder à l'expulsion des caravanes. En matière pénale, il existe ce que l'on appelle "la

¹² La notion de minorité n'est pas reconnue en France. Il n'existe pas de compte précis de la population concernée, estimée entre 300 000 et 500 000 personnes. Toutes les données présentées ici sont donc à considérer comme un ordre de grandeur. Les tendances sont suffisamment éloquents pour compenser l'imprécision des statistiques...

¹³ Aujourd'hui, la quasi totalité du territoire français est réglementée sur un plan urbanistique : partout où les caravanes ne sont pas spécifiquement autorisées, elles sont interdites. Cela interdit le mode nomade traditionnel qui consistait à s'arrêter au bord des chemins.

¹⁴ Sauf si le terrain appartient à une commune qui n'a pas respecté ses obligations d'accueil des gens du voyage. Mais pour diverses raisons financières et de recomposition des collectivités territoriales, les "réserves foncières" appartenant aux communes sont devenues résiduelles. L'absence de foncier disponible est justement l'argument principal des communes pour expliquer le retard pris dans la production de solutions pour les gens du voyage...

permanence du délit" : quel que soit le moment où la police constate une occupation illicite, les gens du voyage sont en flagrant délit, et la police est tenue de faire cesser ce délit.

Sur le plan du droit, les gens du voyage ne peuvent plus s'expliquer en justice, n'ayant plus droit à un procès contradictoire.

Sur un plan pratique, ils sont expulsés tous les deux jours, au lieu d'être expulsés tous les deux ou trois mois, comme par le passé. Cela condamne -entre autres- la scolarisation et le suivi médical des gens du voyage. Mais c'est surtout une pression psychologique permanente qui éprouve durement toutes les personnes concernées.

Evidemment, faute de place supplémentaire, cette Loi n'a pas fait cesser les occupations illicites, mais a simplement occasionné une accélération de la rotation d'une place à l'autre. Pour les communes et les riverains, les problèmes durent moins longtemps, mais sont plus fréquents...

Le caractère automatique du délit prive les autorités locales des marges de manœuvre dont elles disposaient pour moduler leur attitude, ce qui réduit leurs rapports avec les gens du voyage à une stricte relation conflictuelle, radicalisant les comportements de part et d'autre.

L'habitat en caravane est de fait devenu un mode de vie interdit.

Dans son volet relatif à la pénalisation du stationnement des caravanes, en criminalisant un mode de vie, sans offrir de solution d'habitat alternative, alors même que les collectivités ne respectent pas leurs obligations en matière de solutions adaptées, la Loi de Sécurité Intérieure, du 18 mars 2003, contrevient gravement à la possibilité d'un habitat digne et sécurisé pour les gens du voyage vivant en caravane.

Cette Loi s'inscrit dans un inquiétant mouvement de criminalisation du sans-abrisme et de désresponsabilisation de la collectivité. Et cet exemple est flagrant : 20% des communes seulement respectent une loi vieille de 15 ans, condamnant 80% d'un groupe social à vivre sans place autorisée, ni même assignée. Or c'est par une Loi pointant les responsabilités individuelles, qu'on prétend résoudre les problèmes résultant de cette situation.

Il est pourtant évident que les progrès en matière de stationnement des caravanes ne pourront pas venir d'initiatives individuelles, mais d'une organisation collective du partage de l'espace, à travers les règles d'urbanisme, la production d'équipements et la définition de leur mode de gestion, la question de l'accès aux fluides (eau, électricité), etc.

Une Loi de 2000 relative à l'habitat des Gens du Voyage renouvelait l'obligation faite aux communes concernées de réaliser une aire d'accueil correspondant aux besoins locaux, dans un délai de deux ans après la publication d'un Schéma Départemental d'accueil des Gens du Voyage qui précise les obligations de chacun. A défaut, le Préfet (représentant local de l'Etat) pouvait se substituer aux communes pour réaliser cet équipement et le leur imputer financièrement.

Or les schémas ont été (et sont encore...) longs à paraître. Et en 2004, une circulaire ministérielle a accordé deux ans supplémentaires aux communes concernées, pour déposer un projet. En clair, il suffit aux communes de présenter des projets impossibles à réaliser pour des raisons techniques (zones inondables, environnement insalubre,...) pour être conformes à leurs obligations.

Soumis à la pression des habitants, majoritairement hostiles à ces implantations, les Maires utilisent massivement ce subterfuge.

II.1.1.2.4 – Les expulsions "passives" des immigrés âgés

Les Foyers de Travailleurs Migrants ont été conçus durant les trente glorieuses, dans une logique d'hébergement provisoire pour les travailleurs immigrés. Aujourd'hui, les bâtiments ont vieilli : mauvais état des bâtiments, conditions de confort sommaires, chambres de petite taille, accueillant bien souvent deux personnes. En 1998, un plan de traitement a été lancé (1997-2002, prorogé jusqu'à fin 2006), destiné à la réhabilitation (dans certains cas la démolition, pour reconstruire du neuf) et à la transformation en résidences sociales, dans le but de répondre à de nouveaux besoins (arrivée de familles en situation de précarité sociale, et notamment de familles monoparentales).

Mais ce sont également les résidents qui ont vieilli : des hommes à la retraite, isolés, qui n'ont pas eu les moyens de rentrer au pays pour y passer la fin de leurs jours, ni de faire venir leurs femmes et leurs

enfants, et qui physiquement, ne peuvent plus faire les aller-retour. Ce nouveau visage des migrant âgés est donc principalement celui d'une immigration venue du Maghreb et notamment d'Algérie, dont les parcours et les situations sont complexes.

Les réhabilitations et la transformation des foyers en résidences sociales ont entraîné des relogements durant les travaux, un changement dans le fonctionnement même des structures (devenues "habitat temporaire") et une hausse des redevances posant problème aux anciens résidents. Le mode de calcul des aides au logement est très défavorable à ces habitants, titulaires de retraites modiques mal prises en compte, et que les règles d'éligibilité imposent une durée de présence en France parfois incompatible avec leur mode de vie. Ils sont dans l'incapacité de s'acquitter du "reste à charge", si celui-ci est devenu trop important une fois les travaux terminés. Contraints à trouver une autre solution de logement, ces anciens résidents recourent à un hébergement "amical", aux conditions de vie et aux contreparties rarement satisfaisantes.

Concernant la perte de capacité, il n'existe pas de données consolidées au niveau national concernant la perte de capacité en Foyers de Travailleurs Migrants, mais il est possible d'extrapoler à partir d'une situation locale classique, comme celle de l'agglomération de Lyon : sur 4 316 lits en 2000, il est prévu n'en rester que 3 578 en 2006, soit une perte de capacité de 17%¹⁵. Les 83% restants étant transformés en Résidences Sociales. Cette transformation n'est pas uniquement sémantique, dans la mesure où le loyer moyen passe de 100 euros à 280 euros. La qualité des logements en Foyer s'améliore donc nettement, mais pas au profit du public qui y vivait.

La meilleure illustration de ce phénomène est la vocation des résidences sociales : un logement transitoire dans une perspective d'insertion sociale et résidentielle. Les gestionnaires de ces établissements évaluent donc aujourd'hui leurs performances en termes de turn-over, ce qui ne correspond pas vraiment à la problématique des immigrés âgés isolés, victimes "d'expulsions de fait" par la transformation de leurs conditions d'habitat.

¹⁵ Source : Plan Quinquennal FTM du Rhône

II.1.1.3 - La pénurie de logement s'accroît

Evolution de la production globale de logement au regard des besoins

	Niveau annuel des besoins	Niveau annuel de la construction	Nombre de nouveaux ménages ¹⁶
1994-1998	335 000 à 350 000	286 000	278 000
1999-2003	325 000 à 340 000	319 000	253 000
2004-2010	350 000 à 360 000		250 000 à 260 000

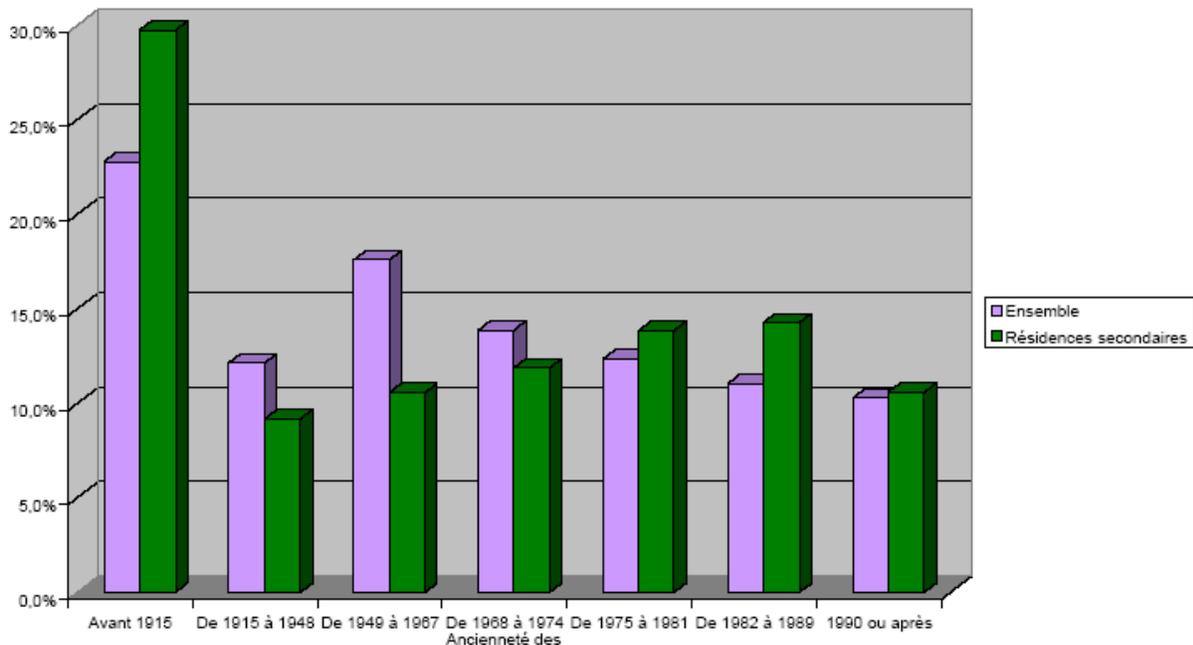
Source : Fondation Abbé Pierre. Rapport annuel sur le mal-logement 2005

L'évolution du niveau de la construction étant inférieur au niveau annuel des besoins, la pénurie de logements, estimée à 500 000 unités au milieu des années 90, tend à s'accroître.

En outre, la construction neuve ne constitue pas exhaustivement une augmentation de l'offre d'habitat. L'importance du développement des résidences secondaires en France est à prendre en compte pour relativiser l'effet et les fonctions de cette construction neuve. On compte 2 935 000 résidences secondaires. "La France est, après l'Espagne et la Suède, l'un des pays d'Europe où la quantité de résidences secondaires est la plus importante (44 résidences secondaires pour 1000 habitants contre 67 pour les deux autres pays, mais 4 pour le Royaume-Uni et 5 pour l'Allemagne¹⁷).

Et ces résidences secondaires sont tendanciellement plus récentes que les résidences principales (donc leur rythme de production est plus rapide que celui des résidences principales, depuis 1975).

Structure d'ancienneté des résidences secondaires par rapport à l'ensemble du parc de logements en France en 1999



source : INSEE. Recensement général de la population. 1999

"La pénurie est aujourd'hui reconnue. Elle est attestée par les données de l'INSEE, qui chiffre à 320 000 le nombre de logements qui devraient être construits chaque année (toutes catégories confondues, y compris résidences secondaires, et sans prise en compte des objectifs de démolition de la loi " Borloo "). Compte tenu du retard de production pris depuis plusieurs années, l'économiste Michel Mouillart, évalue le déficit cumulé de production de

¹⁶ Accroissement annuel moyen du nombre de ménages ordinaires/ résidences sociales.

¹⁷ C.R.E.T.E.I.L., op. cit.

logements entre 1,5 et 2 années de production". (Haut Comité pour le Logement des Défavorisés . 9^{ème} rapport. 2003)

II.1.1.4 – Malgré une augmentation globale du confort, le "mal-logement" reste une réalité pour un million de personnes

Il est incontestable que la qualité de l'habitat s'est nettement améliorée en France, pour la grande majorité des ménages, au cours des cinquante dernières années, et même au cours des vingt dernières années.

Evolution du confort sanitaire des logements

% des résidences principales	1973	1978	1984	1988	1992	1996	2002
Logements sans confort de base ¹⁸	39.0%	26.9%	15.0%	9.6%	6.2%	4.1%	2.6%
Logements sans chauffage central (mais avec confort de base)	16.9%	16.7%	15.2%	15.4%	14%	15.4%	6.9%
Logements avec "tout confort" ¹⁹	44.1%	56.4%	69.9%	75.0%	79.8%	80.6%	90.6%

Source: INSEE. Enquête nationale Logement. 2001.

Mais cette amélioration des conditions de vie pour la majorité a eu pour corollaire une hausse des prix, une polarisation socio-spatiale marquée par l'éviction des milieux populaires des quartiers réhabilités, et un durcissement des conditions de vie pour les plus fragiles.

L'amélioration de l'habitat n'est donc pas abordée sous l'angle d'un droit universel, mais d'un service accessible à la majorité.

Sans compter les ménages qui n'accèdent pas au logement, il reste encore 400 000 à 600 000 logements indignes dans lesquels vivent environ 1 000 000 de personnes²⁰.

¹⁸ Logements n'ayant pas à la fois eau, WC et installations sanitaires.

¹⁹ Logements avec confort de base et chauffage central

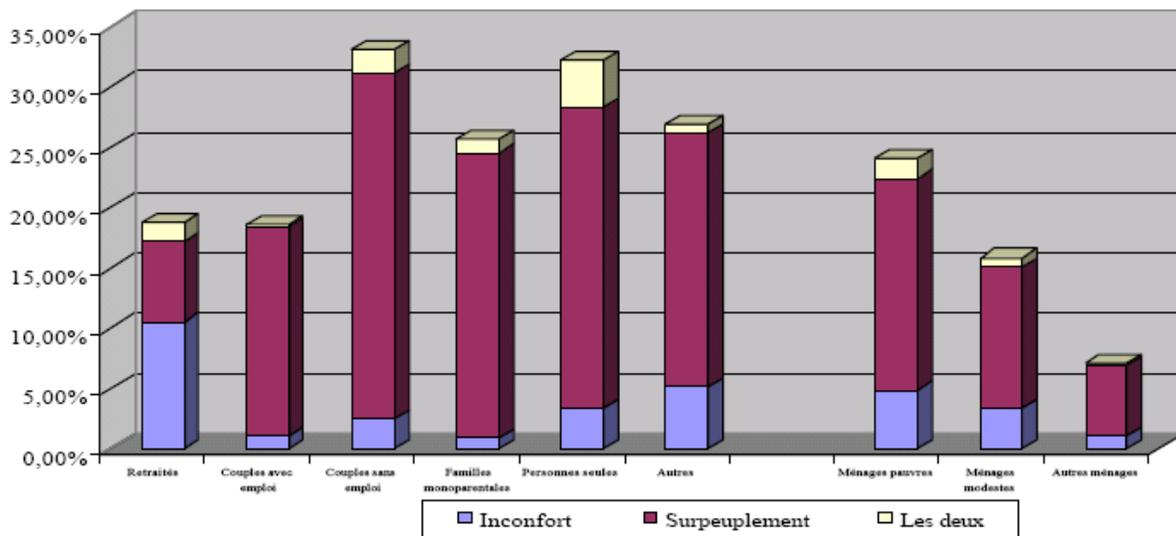
²⁰ Sources ministérielles, d'après le rapport annuel 2005 sur le mal-logement de la Fondation Abbé Pierre.

Inconfort et surpeuplement des logements

	Logements (milliers)			Personnes (milliers)		
	1992	1996	2002	1992	1996	2002
Total résidences principales	22 131	23 286	24 525	56 103	57 785	58 592
Logements inconfortables ²¹	1 452	1 072	689	2 547	1 852	1 150
Logements en surpeuplement accentué	1 691	1 253	884	3 750	2 762	2 097
Logements surpeuplés au sens large	1 386	1 295	1 226	5 120	4 779	4 544
Logements inconfortables ou surpeuplés au sens large	2 593	2 197	1 815	7 106	6 256	5 476

Source : rapport annuel 2005 sur le mal-logement de la Fondation Abbé Pierre

Si le niveau de confort matériel augmente pour le plus grand nombre, le problème du surpeuplement des logements reste important, particulièrement au regard de la réduction de la taille des ménages sur les mêmes périodes (vieillesse, ruptures conjugales, retard de la fécondité,...), notamment parmi les ménages pauvres.



Source : INSEE – Enquête logement 2002

Conditions sanitaires des résidences principales par type d'habitat et type de logement

	Sans eau courante	Eau courante seulement	Eau et WC intérieurs, sans baignoire ni douche	Eau, baignoire ou douche, sans WC intérieur	WC intérieur, baignoire ou douche, pas de chauffage central	WC intérieur, baignoire ou douche et chauffage central	Total
Ménages pauvres	0,2%	2,7%	1,9%	1,9%	13,1%	80,2%	100,0%
Ménages modestes	0,1%	1,1%	1,7%	1,2%	11,8%	84,1%	100,0%
Autres ménages	0,0%	0,3%	0,4%	0,6%	4,8%	93,9%	100,0%
Ensemble des ménages	0,1%	0,7%	0,8%	0,8%	7,1%	90,5%	100,0%

Source : INSEE – Enquête logement 2002

²¹ Manque un des éléments de confort de base

"La question du confort apparaît comme l'un des thèmes majeurs de la réflexion sur le logement des ménages pauvres, avec pour les deux variables mobilisées jusqu'ici, un taux global d'inconfort atteignant 30% contre 7,4% pour les ménages relevant des sept déciles supérieurs de la répartition des revenus par unités de consommation. Le surpeuplement en est la cause majeure, qui touche de façon très significative les familles de locataires. Le parc social ne fournit pas, sur ce point les garanties d'adaptation du logement à la taille du ménage que l'on pourrait attendre de lui"²².

"La satisfaction globale des ménages à l'égard du logement qu'ils occupent est une constante de toutes les enquêtes réalisées sur ce thème. L'enquête logement 2002 ne fait pas exception en la matière, puisque près de 93% des ménages y déclarent que leurs conditions de logement sont, au pire, acceptables ; près des trois quarts les jugeant satisfaisantes (tableau n°1).

Cette satisfaction globale ne doit pas masquer une sensibilité certaine de la question au critère de pauvreté, puisque 18% des ménages pauvres déclarent juger leurs conditions de logement « insatisfaisantes » ou « très insatisfaisantes », soit un taux de mécontentement qui reste faible, mais qui est plus de trois fois supérieur à celui des ménages se situant dans les sept déciles supérieurs de la répartition des revenus. On trouve écho de cet écart dans les notes que les ménages pauvres attribuent à ces conditions de logement (tableau n°2), puisqu'ils sont 9% à donner une note inférieure à 4, avec une moyenne résultante inférieure de 0,7 point à celle des ménages plus favorisés."²³

Opinion des ménages sur leurs conditions de logement selon la catégorie de revenus

	Très satisfaisantes	Satisfaisantes	Acceptables	Insuffisantes	Très insuffisantes	Total
Ménages pauvres	17,6%	38,8%	25,7%	12,3%	5,6%	100,00%
Ménages modestes	22,2%	44,3%	23,1%	7,6%	3,0%	100,00%
Autres ménages	33,2%	46,7%	15,5%	3,5%	1,1%	100,00%
Ensemble des ménages	29,3%	45,3%	18,1%	5,3%	2,0%	100,00%

Source : INSEE – Enquête logement 2002

Perspective de changement de résidence principale, selon la catégorie de ménage (ménages pauvres)

Au-delà des expulsions, les catégories de ménages les plus vulnérables sont celles qui aspirent le plus à un changement de résidence (il est donc légitime de supposer que ce sont celles qui disposent des conditions de vie les moins satisfaisantes), notamment les foyers monoparentaux et les ménages privés d'emploi, comme en témoignent les données ci-dessous.

	Perspective de changer de logement	Pas de perspective de changer de logement	Total
Retraités et autres personnes âgées de plus de 65 ans, vivant seules	11,0%	89,0%	100,0%
Couples actifs ayant un emploi	38,4%	61,6%	100,0%
Couples non retraités et n'ayant pas d'emploi	53,7%	46,3%	100,0%
Familles monoparentales dont la PR a moins de 50 ans	58,4%	41,6%	100,0%
Personnes vivant seules hors retraités	42,0%	58,0%	100,0%
Autres	25,4%	74,6%	100,0%
Ensemble des ménages pauvres	34,2%	65,8%	100,0%

Source : INSEE – Enquête logement 2002

²² J-C Driant et Ch. Rieg : *Les conditions de logement des ménages pauvres*. Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale. 2003

²³ J-C Driant et Ch. Rieg : *op. cit.*

Et la volonté de mobilité des ménages pauvres est une simple recherche d'adaptation du logement, sous contrainte assumée de ressources. Il n'est que faiblement question de "promotion résidentielle" : " *En résumé, les intentions manifestées par les ménages pauvres sont marquées par un fort besoin d'adaptation, notamment en termes de taille, dans le cadre contraignant de leur niveau de revenu qui les conduit à privilégier le statut locatif dans le parc collectif et le maintien dans un contexte socio-spatial familial. La surmobilité potentielle des ménages pauvres se distingue très nettement des perspectives de ce que l'on considère généralement comme étant une trajectoire résidentielle ascendante, modèle dominant pour les plus favorisés, mais également minoritaire chez les ménages modestes.*"²⁴

L'inconfort reste donc une réalité prégnante, surtout pour les ménages pauvres. D'autant que la question de la qualité du logement se recompose autour de la question de l'environnement et des services connexes à l'habitat, comme le souligne le rapport 2005 de la Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion en Rhône-Alpes (MRIE), établi à partir de rencontre avec les habitants des quartiers populaires : "Autre préoccupation exprimée²⁵, celle de la qualité du logement. Cela peut paraître surprenant quand toutes les statistiques font état d'une amélioration continue du confort des logements. Ce que soulignent des habitants de logements sociaux consultés par la MRIE ne concerne pas seulement le confort sanitaire ou le surpeuplement (qui demeure important pour les ménages les moins fortunés), mais aussi tous les problèmes liés à l'environnement du logement, au quartier, aux services".

Nous attirons ici l'attention sur le fait que seuls sont comptés dans les données présentées ici les ménages titulaires d'un logement. Parmi les ménages pauvres, un grand nombre ne disposent pas de logement (809 000 personnes selon la Fondation Abbé Pierre, pour 2,8 millions de ménages pauvres (il n'est pas précisé le nombre de personnes concernées) selon l'INSEE), ce qui tend à accentuer la réalité de l'inconfort.

Par ailleurs, la qualité des logements est assuré par une batterie de textes normatifs et de dispositifs publics, mais ceux-ci ne concerne pas toutes les résidences principales, comme le souligne le Comité des Droits Sociaux du Conseil de l'Europe dans son rapport 2005 sur l'application de la Charte Sociale Révisée par la France : "le comité rappelle que les caractéristiques du logement décent ont été précisées par le décret du 30 janvier 2002. En réponse au Comité, le rapport indique que ces critères s'appliquent au seul secteur locatif. Le Comité souligne que les critères constitutifs d'un logement d'un niveau suffisant doivent être appliqués tant aux logements locatifs qu'aux logements occupés par leur propriétaires".

Par ailleurs, les dispositions légales et réglementaires ne sont pas assuré dans les faits, comme en témoigne ce courrier du Président du Haut Comité pour le Logement des Défavorisés au Premier Ministre, sur les lacunes dans la mise en œuvre des politiques de lutte contre le saturnisme infantile :

"Monsieur le Premier Ministre,

[...]

Or on me dit qu'en ce moment, les préfetures qui sont les plus engagées dans la lutte contre le saturnisme – en tous cas celles de Paris et de Seine Saint Denis – ne sont plus en mesure d'assumer cette obligation. L'hébergement des familles et la réalisation des travaux par l'Etat en substitution des propriétaires défaillants sont suspendus, faute de crédits. Un certain nombre de missions qui nécessitent l'intervention d'opérateurs, telles que la réalisation des diagnostics, le contrôle des travaux ou l'accompagnement médico-social des familles, ne peuvent plus être assurées partout.

Les crédits ouverts en 2002 ont été globalement excédentaires du fait du faible nombre de départements encore engagés dans cette lutte. Les crédits 2003, bien qu'en forte diminution, étaient annoncés comme permettant à l'Etat de faire face aux besoins grâce à l'affectation d'un report des crédits 2002. Cependant deux éléments mettent en cause cet objectif :

- 20% des crédits 2003 ont été gelés,

- le report des crédits 2002 n'a pas encore été opéré ; compte tenu des délais annoncés, il est peu probable que les préfetures reçoivent des délégations complémentaires avant la mi-mai.

²⁴ J-C Driant et CH. Rieg : *op. cit.*

²⁵ en plus du coût du logement et de la difficulté d'accéder au logement (ndlr)

Il en résulte par exemple que les crédits actuellement délégués représentent 20% des besoins en Seine Saint-Denis et 46% à Paris. Compte tenu des engagements sur les opérations en cours, aucune suite ne peut être donnée aux nouveaux signalements reçus et des chantiers qui étaient programmés sont bloqués.

Je ne doute pas que l'intention du gouvernement soit bien de consacrer à la lutte contre le saturnisme les moyens nécessaires. Cependant les délais de la mise en place des crédits constituent actuellement un facteur de blocage et de désorganisation d'une action qui ne devrait pourtant souffrir d'aucun retard.

C'est parce que cette situation touche à la santé des enfants que je me permets d'attirer votre attention sur la nécessité d'y remédier de façon urgente."

Cette impression est confirmée par un rapport de l'Inspection Générale des affaires Sociales (IGAS), sur la mise en œuvre de la Loi exclusion, en 2003 et qui souligne la grande variabilité de mise en œuvre des dispositions légales, selon les départements.

La qualité du logement reste donc soumise à aléa et ne peut être considérée comme un droit individuel achevé. L'Etat ne mettant pas en œuvre les politiques qu'il a lui-même promu, cet état de fait n'a aucune chance de se corriger. Nous rejoignons l'analyse du Comité des Droits Sociaux du Conseil de l'Europe²⁶ : "[il] rappelle que dans sa conclusion précédente, il a déjà observé l'absence d'une réglementation générale sur le plan national. Vu qu'il incombe aux pouvoirs publics de s'assurer du niveau suffisant du logement, le Comité souhaite que le prochain rapport démontre comment ces diverses mesures permettent d'atteindre cet objectif".

Par ailleurs, la protection judiciaire du droit à un logement suffisant est très lacunaire, dans la mesure où, comme le précise le Haut Comité pour le Logement des défavorisés, repris par les conclusions 2005 du Comité des droits sociaux : "les voies de recours débouchent le plus souvent sur le versement d'une indemnité ou une révision à la baisse du loyer." La situation n'est pas corrigée, mais simplement compensée.

Enfin, le témoignage dramatique de cette persistance d'une mauvaise qualité du logement et d'une dégradation des conditions d'habitat des mal-logés a été la série d'incendies meurtriers dans des immeubles refuges parisiens, au cours de l'année 2005, qui tous abritaient des familles précaires dans des conditions d'insalubrité avérée (voir la revue de presse).

Nous venons d'illustrer la persistance du problème et la manière dont le caractère partiel et largement inappliqué des mesures en place ne permettent pas d'atteindre l'objectif posé par l'article 31.1 de la Charte Sociale Révisée sur le droit à un logement d'un niveau suffisant.

²⁶ Comité des Droits Sociaux : conclusions 2005 (France)

II.1.1.5 – Les évolutions démographiques durcissent les besoins en logement et les conditions d'habitat des ménages pauvres

Nous présenterons ici un certain nombre d'éléments statistiques sur l'évolution de la démographie et les écarts de qualité de vie entre les ménages pauvres et les autres.

Cette présentation a pour objet de contribuer à la démonstration que l'augmentation moyenne de la qualité de l'habitat ne profite pas aux ménages les moins bien logés, dont les écarts se creusent avec le reste de la population.

A travers cette illustration, nous souhaitons souligner l'infraction commise par la France aux trois paragraphes de l'article 31 de la Charte Sociale Révisée, dans la mesure où, pour les ménages pauvres (tendanciellement les moins bien logés), les conditions d'accès et de maintien dans un habitat décent se dégradent.

Nous souhaitons ici démontrer que la présentation d'indicateurs généraux d'allure satisfaisante ne saurait occulter la réalité de la dégradation de garantie du droit au logement pour la part la plus vulnérable de la population, celle qui justement a le plus besoin de "droits comme atouts"²⁷ contre les dominations abusives, attentatoires à l'égale dignité.

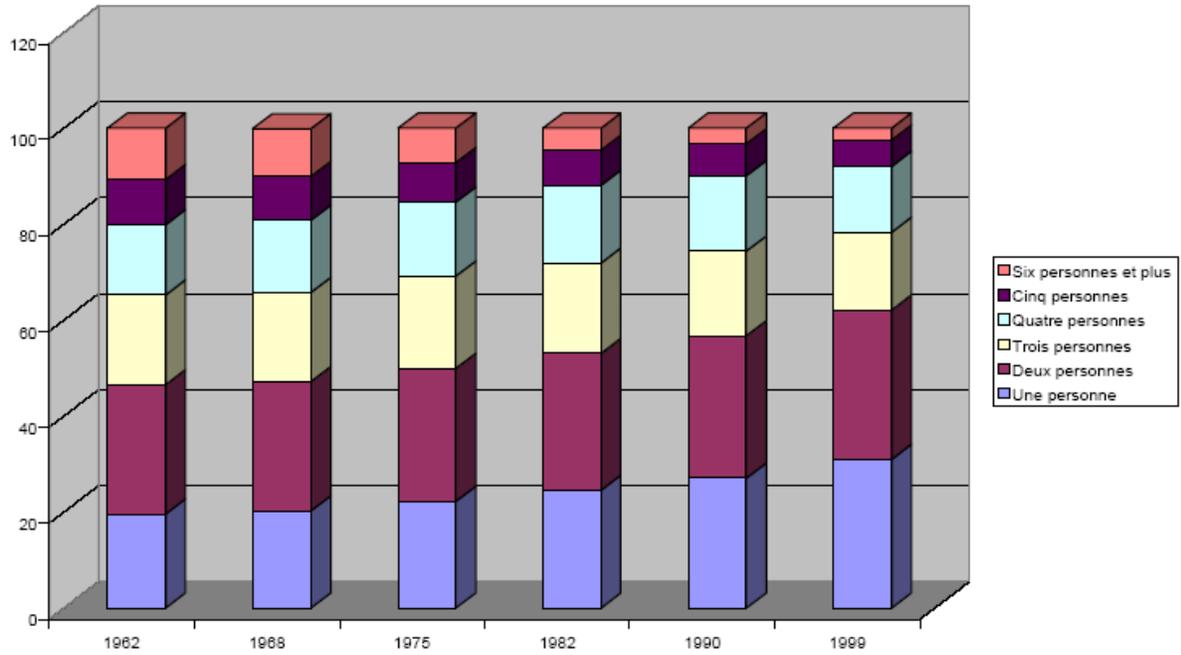
Projection de l'accroissement annuel de la population

Accroissement	En milliers				
	1990-1999	2000-2010	2010-2020	2020-2030	Moyenne 1999-2030
-dû aux déformations de la pyramide des âges	190	185	149	142	159
-dû aux modifications des comportements de cohabitation	62	43	22	10	26
Total	252	228	171	152	185

Source : recensements généraux de la population de 1990 et 1999 et calculs Insee (Alain Jacquot, *Insee l'ère* n° 875)

²⁷ selon la thèse de Ronald Dworkin : "*rights as trumps*".

Evolution de la répartition des ménages selon leur taille aux différents recensements (1962-1999)



source : INSEE, recensements généraux.

Evolution et composition de la population de 60 ans et plus aux différents recensements (1962-1999)

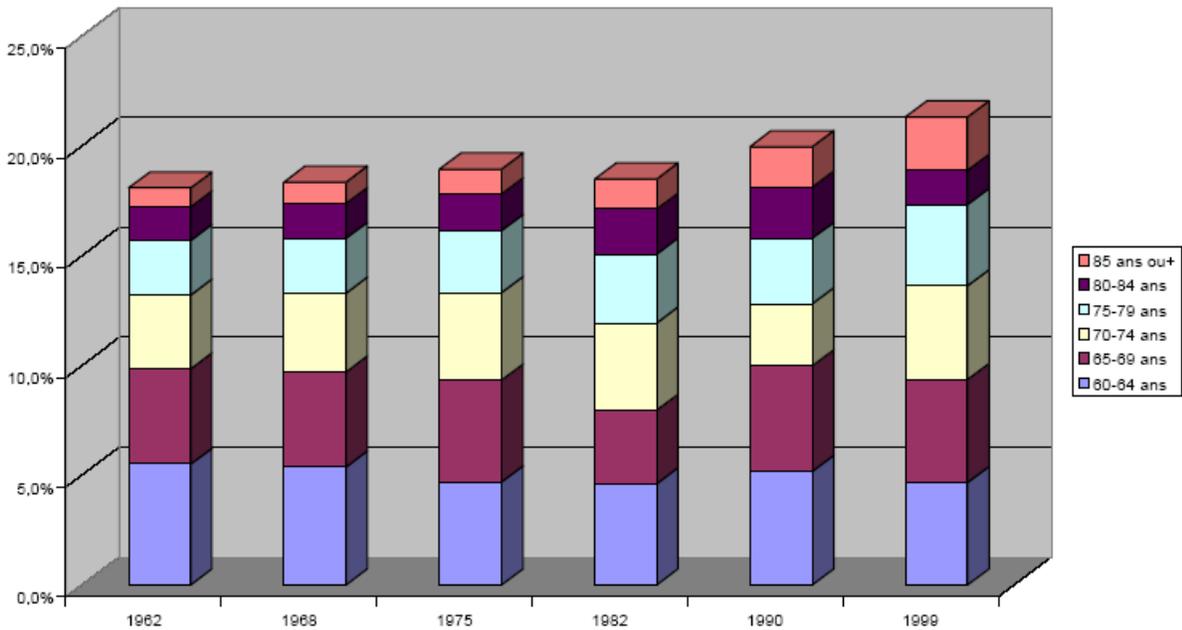


Tableau 1 : Projections d'indicateurs démographiques, 2000-2050

Horizon	Part des 0-19 ans (en %)	Part des 60 ans ou plus (en %)	Espérance de vie à la naissance des hommes (en années)	Espérance de vie à la naissance des femmes (en années)
2010	23,8	23,1	77,3	84,9
2020	22,5	27,3	79,2	86,7
2030	21,3	31,1	81,0	88,3
2040	20,6	33,5	82,7	89,7
2050	20,1	35,1	84,3	91,0

Source : Insee, projections démographiques (*Données sociales 2002-2003*)

Ces projections sont réalisées à partir d'un scénario dit central : fécondité à 1, 8 enfant par femme, mortalité tendancielle, solde migratoire à 50 000.

"Quelques données sur ces ménages emblématiques de la crise de la famille et dont l'augmentation constitue sans doute le phénomène le plus spectaculaire de ces dernières années.

- *Il y avait au dernier recensement général de la population (1999) 7,4 millions de personnes vivant seules, soit 12,6 % de la population.*
- *Toujours en 1999, il y avait 7 380 109 ménages d'une personne, soit 31 % de l'ensemble des ménages.*
- *Entre 1962 et 1999, ces ménages ont augmenté de 158 % quand l'ensemble des ménages a crû de 63 %.*
- *Les perspectives de l'Insee tablent sur la poursuite du phénomène : la proportion de personnes seules s'élèverait à 17 % en 2030.*
- *La proportion de personnes seules augmente avec la taille des communes pour culminer à Paris intra muros où 53 % des ménages sont constitués d'une personne seule. Un peu moins de la moitié des personnes seules vivent dans les centres-villes des pôles urbains.*

C'est un des facteurs qui expliquent que l'on puisse parler à propos de la répartition spatiale des ménages de ségrégation démographique.

[...]

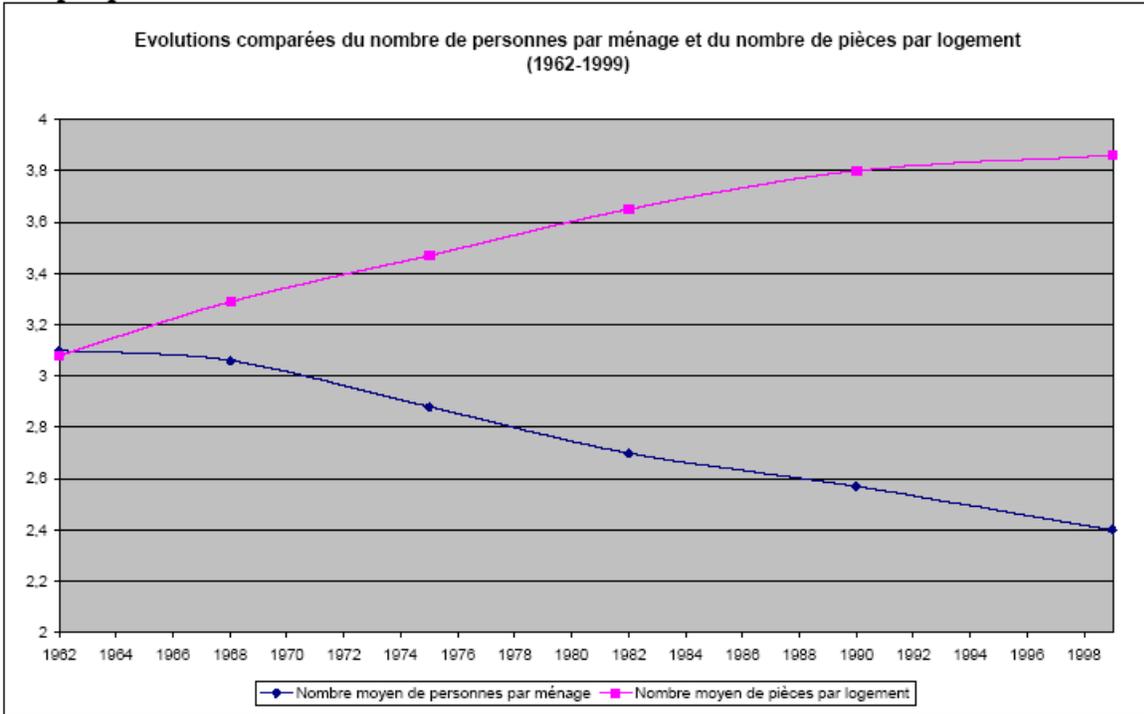
Quelles sont les conséquences de l'accroissement des ménages d'une personne en termes de logement ?

Cet accroissement change la donne sur deux points. Il accroît la pression sur le marché du logement puisqu'il implique une augmentation du nombre de ménages. Il instaure une pression qui rompt avec la demande qui paraissait devoir recouvrir toutes les autres, celle des familles pour des maisons individuelles, en accession à la propriété, demande entraînant presque obligatoirement un éloignement des centres et des premières couronnes. Les personnes vivant seules, comme d'autres catégories de population naguère considérées atypiques privilégient au contraire des localisations centrales et donc le collectif et la location²⁸.

²⁸ C.R.E.T.E.I.L. Institut d'Urbanisme de Paris – Université Paris 12 : *Les français et le logement :*

Bouleversements de la démographie et de la famille. Quels choix résidentiels pour demain ? Etude réalisée pour le Salon de l'Immobilier de la Porte Maillot. 2005

Graphique 1



Cette évolution démographique qui tend à accentuer la pression sur les logements disponibles est accentuée parmi les ménages pauvres.

Tableau n°2 : structure par type de ménages

	Personnes seules	Autres ménages	Familles monoparentales	Couples sans enfant	Couples avec enfants	Total
1988						
Ménages pauvres	31,3%	4,4%	9,7%	20,6%	34,0%	100,0%
Ménages modestes	26,4%	2,7%	7,0%	23,1%	40,8%	100,0%
Autres ménages	23,3%	3,1%	4,0%	30,8%	38,8%	100,0%
Ensemble	24,7%	3,2%	5,2%	28,3%	38,6%	100,0%
2002						
Ménages pauvres	36,8%	2,2%	17,3%	17,0%	26,7%	100,0%
Ménages modestes	33,0%	3,8%	8,2%	24,2%	30,8%	100,0%
Autres ménages	26,9%	3,2%	4,1%	33,9%	31,9%	100,0%
Ensemble	29,2%	3,2%	6,4%	30,2%	31,0%	100,0%

Source : INSEE - Enquêtes logement 1988 et 2002

Presque une famille monoparentale sur trois dispose de revenus faibles (contre une sur cinq en 1988) et près des trois quarts d'entre elles habitent dans des grandes villes²⁹.

Or les ménages pauvres vivent dans des logements plus petits que les autres.

"La répartition en fonction de la typologie des logements est très parlante sur les contrastes de conditions de logement liés aux diverses situations de pauvreté (tableau n°11). Celles-ci sont surreprésentées pour toutes les tailles de logements jusqu'à trois pièces et sous représentées à partir de cinq pièces avec, aux deux extrémités de la répartition, des écarts à la moyenne très forts : un rapport de un à 1,7 pour les studios et de un à 1,7 également,

²⁹ source : enquêtes logements de l'INSEE de 1988 et 2002

mais en sens inverse, pour les grands logements. Ces contrastes sociaux sont d'intensité variable selon les statuts d'occupation :

- Parmi les pauvres, 42% des locataires du secteur privé n'ont qu'une ou deux pièces, contre 36% pour les ménages appartenant aux sept déciles supérieurs,
- En revanche, dans le secteur social, les proportions sont à peu près identiques pour les trois groupes, voire plutôt favorables aux ménages pauvres sur les plus grands logements."³⁰

Typologie des logements selon la catégorie de revenu des ménages

	Une pièce	Deux pièces	Trois pièces	Quatre pièces	Cinq pièces	Six pièces et plus	TOTAL
Ménages pauvres	8,1%	15,4%	27,2%	25,9%	13,7%	9,7%	100,0%
Ménages modestes	6,2%	12,5%	24,3%	27,1%	17,9%	12,0%	100,0%
Autres ménages	3,7%	11,2%	20,6%	25,4%	20,1%	19,0%	100,0%
Ensemble des ménages	4,7%	12,0%	22,0%	25,8%	18,9%	16,6%	100,0%

Source : INSEE – Enquête logement 2002

Superficie habitable selon les revenus des ménages

	Nombre moyen de pièces	Surface moyenne	Nombre moyen de pièces par personne	M ² par personne
Ménages pauvres	3,59	78,05	1,42	30,9m ²
Ménages modestes	3,81	83,18	1,53	33,4m ²
Autres ménages	4,18	95,02	1,76	40,0m ²
Ensemble des ménages	4,04	90,87	1,67	37,6m ²

Source : INSEE – Enquête logement 2002

Niveau d'occupation des résidences principales selon le revenu des ménages

	Sous-peuplement très accentué	Sous-peuplement prononcé	Sous-peuplement modéré	Peuplement normal	Surpeuplement modéré	Surpeuplement accentué	Total
Ménages pauvres	11,9%	14,1%	24,4%	30,5%	16,0%	3,1%	100,0%
Ménages modestes	16,3%	18,0%	27,1%	26,0%	11,0%	1,6%	100,0%
Autres ménages	24,7%	22,8%	26,2%	20,2%	5,8%	0,3%	100,0%
Ensemble des ménages	21,7%	20,9%	26,1%	22,5%	7,9%	0,9%	100,0%

Source : INSEE – Enquête logement 2002

L'écart se creuse entre les conditions de logement des ménages pauvres et celles du reste de la population.

Les ménages qui ont le plus besoin d'amélioration de leurs conditions de vie sont ceux qui bénéficient le moins de l'amélioration tendancielle des logements. En devenant quantitativement moins nombreux, les

³⁰ J-C Driant et Ch. Rieg : Les conditions de logement des ménages pauvres. Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale. 2003

"mal-logés" pèsent de moins en moins dans l'orientation des politiques publiques. En France, les politiques de l'habitat sont pensées pour la majorité, pas pour les plus vulnérables, ceux dont le droit au logement n'est pas respecté.

II.1.2 – Une hausse rapide du coût de l'habitat pénalisant surtout les ménages pauvres

Dans son rapport 2005 sur la France, le Comité des Droits Sociaux du Conseil de l'Europe conclue que la France n'est pas conforme au paragraphe 3 de l'art. 31 de la Charte sociale Révisée sur le coût du logement "en raison de l'offre manifestement insuffisante de logements sociaux".

Le dérapage des prix de l'immobilier en France (prix et loyers)

	sur 1 an	sur 3 ans	sur 6 ans
Prix appartements neufs	+14,7%	+26,5%	+54,6%
Prix des logements anciens ³¹	+16,1%	+47,7%	+87,9%
Prix des terrains à bâtir	+18,1%	+33,5%	+57,5%
Revenu disponible des ménages	+3,2%	+10,1%	+24,8%

Source : Fondation abbé Pierre – Rapport annuel sur le mal-logement 2005

En six ans, le coût du logement a augmenté deux fois plus vite que les revenus des ménages.

Cette réalité concerne l'ensemble du territoire français et une grande majorité de la population. Les prix au m² du logement ancien dans les agglomérations se situent dans une fourchette allant de 1 à 5 entre Saint Etienne et Paris. La plupart des grandes agglomérations connaissent cependant une situation de forte tension et d'augmentation des prix : 53 % de hausse à Marseille entre 1998 et 2002, 40 % à Nice, 44,5 % à Nantes... En Ile de France, la hausse des prix moyens a atteint 12% pour la seule année 2002³², et le mouvement se poursuit en 2003 (+14% à Paris entre juin 2002 et juin 2003, selon la chambre des notaires).

Cette hausse du coût du logement est non seulement tendancielle sur l'ensemble du parc de logements, mais elle est particulièrement forte sur le parc locatif privé bon marché, qui accueillait les franges les plus vulnérables de la population. Il n'existe pas de données consolidées au niveau nationales, mais l'agglomération de Lyon (un marché assez ordinaire) a vu un effondrement de son parc privé locatif accessible aux ménages pauvres : en 1990, la moitié des logements locatifs privés proposaient un loyer inférieur à celui du logement social. En 2005, ils ne sont plus que 5%.

Et cette hausse des coûts n'engendre pas une augmentation de la production qui serait *in fine* profitable à la réalisation effective du droit au logement. Selon le 9^{ème} rapport du Haut Comité pour le Logement des Défavorisés : "La théorie économique enseigne qu'une telle revalorisation devrait conduire à une augmentation de la production qui, à terme, ramènerait l'équilibre entre l'offre et la demande. Or on constate au contraire que malgré la hausse constante des prix depuis 1998, la production de logements en Ile de France est tombée à son niveau le plus bas avec environ 32 000 logements construits en 2002, loin derrière les objectifs annuels fixés par le schéma directeur qui étaient de 53 000. Avec 3 logements construits pour 1000 habitants, l'Ile de France se situe aujourd'hui à l'avant-dernière place des régions françaises.

Le fonctionnement des marchés du logement connaît en effet de graves dysfonctionnements. Il obéit à des logiques complexes et dépend de multiples facteurs. L'offre foncière disponible représente bien évidemment une contrainte majeure. Mais l'IAURIF (Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile de France) souligne également la relation très forte qui existe entre le marché du logement et celui, plus large, de l'immobilier :

“ Cette concurrence entre logements et locaux d'activité se déploie en fait dans trois domaines au moins :

- la recherche de capitaux, les investisseurs marquant actuellement une nette préférence pour les locaux d'activités, comme le montre le désengagement des investisseurs institutionnels qui arbitrent leur patrimoine résidentiel ;
- la recherche de terrains, domaine dans lequel la concurrence entre logements et bureaux s'accroît dans la mesure où dans les deux cas, la demande s'est recentrée sur le cœur de l'agglomération ;

³¹ Relocations et locations nouvelles

³² source : Haut Comité pour le Logement des Défavorisés. 9^{ème} rapport. 2003.

- *l'opération de construction proprement dite et son coût. Parmi les difficultés qu'ils invoquent, de nombreux promoteurs et organismes HLM citent la hausse des coûts de construction autant sinon plus que la hausse des charges foncières.* ³³

L'évolution du coût de l'habitat, qui se traduit par une évaporation des produits financiers de l'immobilier et non par de nouveaux investissements qui contribuerait à assurer le droit au logement, constitue une infraction au troisième paragraphe de l'article 31 de la Charte Sociale Révisée.

Nous verrons dans la seconde partie que les politiques publiques contribuent à ce dérapage incontrôlé des prix, sans produire d'offre de substitution et qu'il s'agit donc bien d'une contravention délibérée à l'exercice du droit au logement, par la privation de l'accès à un logement au coût abordable.

Evolution du coût de la construction

	2001	2002	2003	2004
Indice du coût de la construction	+4.76%	+2.12%	+2.76%	+4.58%

Source : Ministère de l'équipement

L'évolution des loyers est indexée sur l'évolution du coût de la construction et pas sur les revenus des ménages, ni sur une négociation entre fédérations de locataires et propriétaires (comme en Italie ou en Suède). Il existe donc une spirale inflationniste entre le coût de l'habitat et le coût de la construction qui s'encouragent mutuellement à la hausse.

Cette hausse, dont nous avons souligné l'ampleur, est un puissant moteur de ségrégation socio-spatiale. *“ le niveau du droit d'entrée, le prix du ticket, c'est la meilleure des protections face aux risques d'envahissement par une demande qui créerait une dévalorisation des espaces. Plus un espace est surcôté, moins le risque de dissolution des identités sera grand.* ³⁴

Devant l'indignation généralisée que suscite le dérapage des prix, le gouvernement a modifié depuis 2006 l'indice de référence pour l'évolution des loyers, qui n'est plus uniquement corrélé à l'évolution du coût de la construction. Mais les projections effectuées par l'Union Sociale pour l'Habitat montrent que le nouvel indice ne régule pas plus l'évolution des loyers que le précédent.

Par ailleurs, les effets de cet indice sont limités par le fait que les hausses sont uniquement plafonnées pour les logements occupés par le même locataire. Le prix des logements reloués est complètement libre. Ce prix dérégulé entraîne non seulement une hausse des loyers, mais aussi une multiplication des "congelés"³⁵ délivrés par les bailleurs, qui organisent le turn-over des locataires pour pouvoir augmenter les loyers plus rapidement.

Il y a donc une responsabilité de l'autorité publique, non seulement à laisser ces augmentations se développer et contrecarrer la mise en œuvre du droit au logement dans toutes ses composantes, mais en outre, en l'encourageant. L'augmentation des loyers calquées sur la hausse de l'indice du coût de la construction, comme l'ensemble des politiques publiques que nous détaillerons dans la deuxième partie de ce document, concourent à la hausse du marché, selon l'adage français "quand le bâtiment va, tout va"), perpétuant le déni de droit au logement pour un nombre croissant de personnes, notamment parmi les plus vulnérables.

³³ Les cahiers de l'IAURIF - numéro hors série spécial Assises du logement - février 2003

³⁴ Michel Mouillart. Actes du colloque européen de Liège, 24-25 septembre 2001

³⁵ un propriétaire peut demander à un habitant de quitter son logement, lorsqu'il souhaite vendre ce logement om qu'il désire le récupérer pour l'habiter (lui ou un de ses proches).

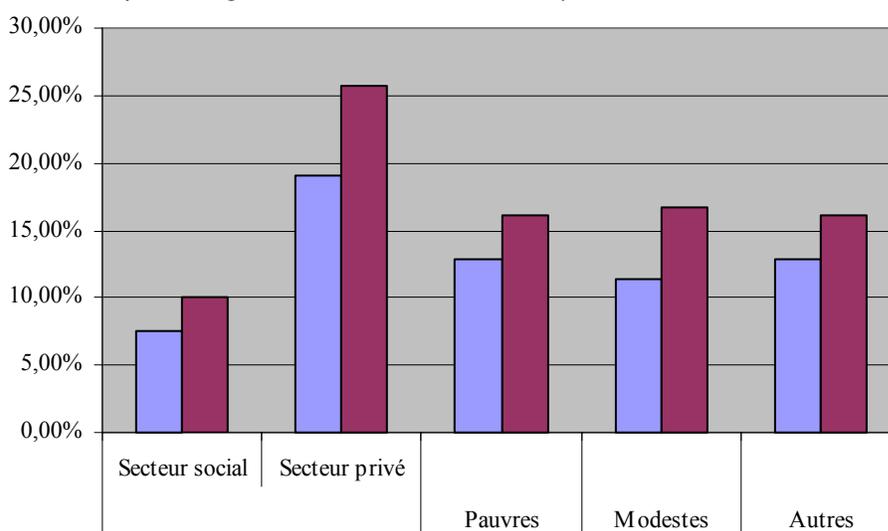
Une évolution du coût de l'habitat plus dure pour les ménages pauvres et modestes

	Taux d'effort brut			Taux d'effort net		
	1998	2002	évolution	1998	2002	évolution
Ménages à bas revenus	29,0	40,1	+11,1	12,9	16,1	+3,2
Secteur social	26,6	33,4	+6,8	7,6	10,0	+2,4
Secteur privé	31,7	50,8	+19,1	19,0	25,7	+6,7
Ménages modestes	19,2	24,9	+5,7	11,4	16,7	+5,3
Autres ménages	13,7	16,9	+3,2	12,9	16,1	+3,2
Ensemble des ménages	15,1	17,7	+4,6	12,7	16,2	+3,5

Source : INSEE Première, n° 950, février 2004

Evolution du taux d'effort net des ménages locataires selon le secteur d'habitat et selon la catégorie entre 1988 et 2002

(source: enquêtes logement INSEE 1988 et 2002)



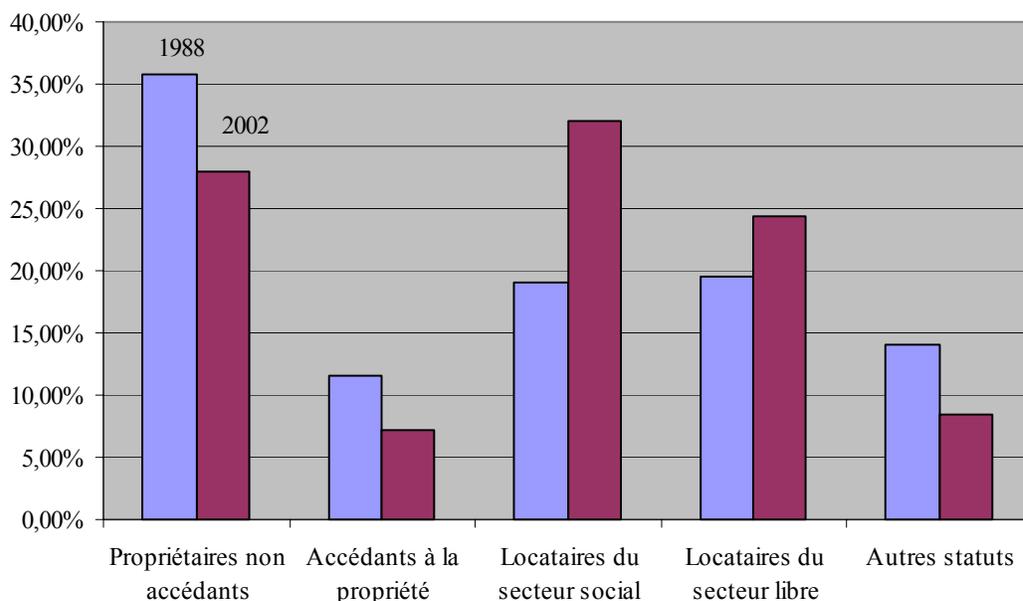
Le taux d'effort net (part des revenus consacré au loyer, déduction faite des aides individuelles au logement) a sensiblement augmenté entre 1988 et 2002.

Si l'augmentation des loyers privé supérieure à la croissance des ressources des ménages est en partie liée à la conjoncture, le fait que ce différentiel se constate également sur le parc social et que les pauvres ne soient pas mieux protégés que les autres de ces évolutions relève de choix politiques.

Cette augmentation du taux d'effort des ménages pauvres locataires ne serait que relativement grave si la part des locataires régressait parmi les ménages pauvres. Or, les pauvres sont de plus en plus nombreux à être locataires, que ce soit sur le parc social ou sur le parc privé. A l'inverse ils sont de moins en moins nombreux à disposer de logement peu cher, soit lorsqu'ils sont propriétaires, soit en vivant selon un statut dérogatoire au droit commun (logements meublés, etc.).

Le renchérissement du coût de l'habitat concerne donc un nombre croissant de ménages pauvres.

Rôle accru de la location et du parc social



source : INSEE – Enquêtes logement 1988 et 2002

"Alors que l'écart de loyer moyen entre les ménages appartenant aux sept déciles supérieurs et les pauvres est de 35%, tous secteurs confondus, les revenus des seconds sont égaux à 3,2 fois ceux des premiers. Il en résulte un très fort écart entre les taux d'effort bruts moyens des deux catégories de locataires : 17% pour les plus favorisés, 40% pour les pauvres."³⁶

Loyer moyen au m²

	Ensemble des locataires			Emménagés récents		
	1988	2002	Evolution	1988	2002	Evolution
Ménages pauvres	2,5	4,5	80,0%	2,9	5,0	72,4%
<i>Secteur social</i>	2,4	3,8	58,3%	2,5	3,9	56,0%
<i>Secteur privé</i>	2,7	5,6	107,4%	3,3	6,2	87,9%
Ménages modestes	2,6	4,5	73,1%	2,9	5,2	79,3%
Autres ménages	3,4	5,8	70,6%	3,8	6,6	73,7%
Ensemble des ménages	3,1	5,3	71,0%	3,6	6,0	66,7%

Champ : ménages locataires

Source : INSEE - Enquêtes logement 1988 et 2002

³⁶ J-C Driant et Ch. Rieg : *Les conditions de logement des ménages pauvres*. Op. cit.

Revenus et loyers selon les niveaux de revenus des ménages locataires du parc privé

Locataires parc privé	Revenu annuel moyen	Revenu mensuel moyen	Loyer mensuel moyen	Aide personnelle moyenne	Taux d'effort brut moyen	Taux d'effort net moyen
Retraités	7 221,3	601,8	280,5	160,7	46,6	27,7
Couples actifs ayant un emploi	11 486,7	957,3	391,7	211,4	40,9	27,0
Couples non retraités et n'ayant pas d'emploi	10 175,8	848,1	375,7	270,5	44,3	16,9
Familles monoparentales	8 675,3	723,0	404,5	296,8	56,0	19,2
Personnes seules hors retraités	5 115,8	426,3	293,4	184,4	68,8	35,0
Autres	7 112,5	592,8	434,0	217,2	73,2	43,4
Ménages pauvres	8 141,3	678,5	344,8	222,0	50,8	25,7
Ménages modestes	13 612,8	1 134,4	345,7	153,8	30,5	21,9
Autres ménages	30 920,6	2 576,8	472,9	120,2	18,4	17,7
Ensemble	24 511,9	2 042,7	431,4	167,8	21,1	18,5

Source : INSEE – Enquête logement 2002

La charge financière nette que représente le loyer augmente pour les ménages à bas revenus³⁷

	1998	2002
Global	13%	16%
Parc privé	19%	26%

Source : INSEE Première, n° 950, février 2004

"Les ménages pauvres locataires acquittent un loyer moyen de 169 € par mois en 1988, soit 2,5 €/ m² par mois, loyer au m² identique à celui des ménages modestes (Tableau n°10). Entre 1988 et 2002, le loyer moyen au m² des ménages pauvres s'est accru de 80 % (en euro courant 17), soit une hausse plus importante que celle supportée par les autres ménages : + 73 % pour les loyers au m² des ménages modestes et + 71 % pour celui des autres ménages¹⁸. En 2002, les ménages pauvres paient ainsi un loyer mensuel moyen de 4,5 €/ m² : 5,6 €/ m² dans le secteur privé et 3,8 €/ m² dans le secteur social. Depuis 1988, l'écart entre les deux parcs s'est creusé, les loyers moyens au m² payés par les ménages pauvres ayant augmenté plus rapidement dans le secteur privé que dans le secteur social (107 % contre 58 %).

Le loyer moyen au m² des emménagés récents pauvres s'élève en 2002 à 5,0 €/ m². Il est de 5,2 €/ m² pour les emménagés récents modestes et de 6,6 €/ m² pour les emménagés récents appartenant aux sept déciles supérieurs. De 1988 à 2002, le loyer moyen au m² des emménagés récents pauvres s'est accru de 72 %, hausse plus faible que celle observée sur l'ensemble des locataires pauvres³⁸.

Les aides individuelles au logement permettent de réduire l'écart de taux d'effort, notamment sur le parc social, où le taux d'effort net des ménages pauvres est inférieur à celui des sept déciles supérieurs de la population.

Sur le parc privé, cet effet de réduction des différences reste insuffisant pour offrir aux locataires pauvres un taux d'effort net inférieur à celui des ménages plus à l'aise. Depuis longtemps, les associations de défense des droits de l'homme demandent à ce que les aides soient réévaluées en fonction du "reste à vivre net" des ménages, plutôt qu'en fonction du taux d'effort. En l'absence de satisfaction de cette attente, les ménages pauvres logés sur le parc privé continuent de subir un coût du logement incompatible avec leurs ressources.

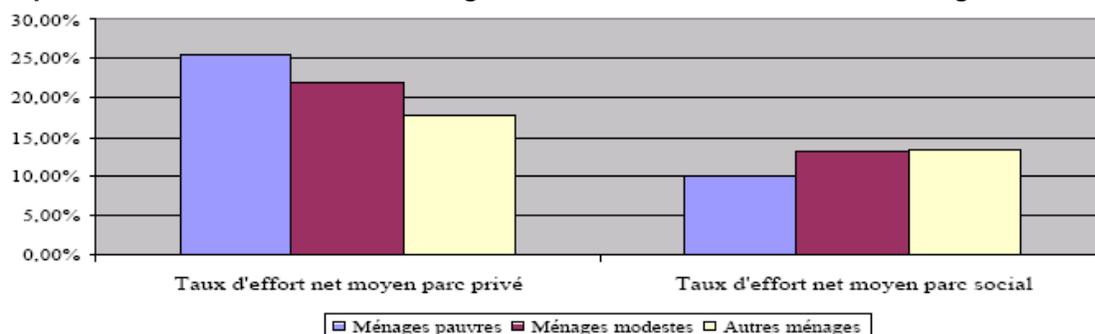
² Selon l'INSEE (Institut National de la Statistique), 2,8 millions de ménages disposent de bas revenus. Est considéré comme ménage à bas revenus un ménage dont le niveau de vie est inférieur à la demi-médiane des niveaux de vie. Le niveau de vie d'un ménage correspond à l'ensemble des revenus déclarés à l'enquête (revenus d'activité professionnelle, retraites, indemnités de chômage, prestations familiales, minima sociaux et revenus de placements financiers - hors aides au logement et impôts) par unité de consommation (UC). Par convention, le nombre d'unité de consommation est évalué comme suit : 1,0 pour le premier adulte du ménage ; 0,5 pour chacun des adultes suivants (personne de 14 ans ou plus) ; 0,3 pour chaque enfant du ménage (personne de moins de 14 ans).

³⁸ J-C Driant, Ch. Rieg, *op. cit.*

Les limites de cet effet sont d'autant plus marquées que les ménages n'étant pas titulaires d'un logement, en situation d'impayés de loyer, ou dans un logement ne correspondant pas aux normes, sont susceptibles de subir une suppression de leurs droits aux aides au logement.

Par ailleurs, les indications chiffrées données ici sont issues de données antérieures au gel des aides au logement (2003) et au "décrochage" entre les aides et les loyers, qui limitent évidemment l'effet égalisateur de ces aides, au détriment des ménages pauvres.

Impact du secteur locatif sur l'effet égalisateur des aides individuelles au logement



source: INSEE – enquête logement 2002

L'approche en termes de taux d'effort n'est pas suffisante et les différences sont beaucoup plus accentuées si l'on mesure le "reste à vivre" des ménages par catégorie de revenu. *"une approche fondée sur les revenus résiduels montre que cet écart reste très important, puisque le taux d'effort net du locataire pauvre moyen de 16,1% lui laisse un revenu résiduel de 637 euros par mois (390 euros par unité de consommation) pour faire face à l'ensemble des autres dépenses du ménage, y compris les charges liées au logement. Par comparaison, avec un taux d'effort net de 16,1%, les ménages appartenant aux sept déciles supérieurs conservent 2039 euros (1280 par unité de consommation) pour le reste des dépenses, soit une capacité de consommation hors logement de 3,2 fois supérieure (3,3 fois pour le revenu résiduel par unité de consommation). Dans le parc social, l'écart final est moindre (2,6 fois plus pour le revenu résiduel total), alors qu'il est encore plus fort dans le parc privé (4,2 fois)."*³⁹

Seuls les ménages pauvres accédant au logement social évitent les effets de la hausse du coût de l'habitat.

Or l'accès au logement social est de plus en plus difficile.

Cette hausse des prix est amplifiée par la disparition progressive du parc locatif privé à bon marché, qu'il soit libre ou conventionné⁴⁰.

Nombre de logements conventionnés dans le parc locatif privé

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Subventions Anah ⁴¹	107 600	111 200	118 414	135 500	127 700	115 005	87 291
Conventionnés	9 100	8 830	9 950	9 650	7 400	7 800	7 705
dont PST ⁴²	3 200	3 030	3 430	2 950	2 500	2 057	1 777
% logements conventionnés	8,5%	7,9%	8,4%	7,1%	5,8%	6,7%	8,8%
% PST	3,0%	2,7%	2,9%	2,2%	2,0%	1,8%	2,0%
Maintenus en Loi 1948 ⁴³		3 300	2 680	2 430	2 440	1 865	1 180

³⁹ J-C Driant et Ch. Rieg, op. cit.

⁴⁰ Les logements conventionnés proposent un loyer réglementé en échange d'avantages aux propriétaires. Selon les territoires et le type de logement, ce loyer peut être très en dessous du marché (Paris), mais parfois au-dessus (grands logements du Pas-de-Calais, ou de la Loire).

⁴¹ Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat. Elle dispense les aides publiques au secteur privé, avec contrepartie (logements conventionnés) ou sans contrepartie.

⁴² Les Programmes Sociaux Thématiques (PST) sont des conventions qui génèrent un niveau de loyer calé sur les moins chers des logements sociaux (les PLA-I).

Source : Anah

Dans une agglomération comme celle de Lyon (1,2 millions de personnes) le parc locatif privé proposant des loyers inférieurs ou équivalents aux loyers du parc social est passé de 50% en 1990 à 6% en 2004⁴⁴.

Répartition des ménages par statut d'occupation

En %

	1988				2002			
	Ménages à bas revenus	Ménages modestes	Autres ménages	Ensemble	Ménages à bas revenus	Ménages modestes	Autres ménages	Ensemble
Propriétaires non accédants	35,8	28,4	26,4	27,8	27,9	35,0	37,4	35,8
Accédants à la propriété	11,6	18,3	30,9	26,4	7,2	13,5	25,9	21,5
Locataires du secteur social	19,1	23,0	15,3	17,1	32,1	24,7	13,2	17,5
Locataires du secteur privé	19,5	18,8	20,3	20,0	24,3	19,6	19,1	19,8
Autres statuts (Logés gratuitement, sous-locataires...)	14,0	11,5	7,1	8,7	8,5	7,2	4,4	5,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Enquêtes logement 1988 et 2002, Insee

statut d'habitation selon la catégorie socio-professionnelle de référence

	Propriétaires non accédants	Accédants à la propriété	Locataires du secteur social	Locataires hors secteur social	Autres statuts	Total
Retraités et autres personnes âgées de plus de 65 ans, vivant seules	56,7%	2,5%	16,8%	13,9%	10,1%	100,0%
Couples actifs ayant un emploi	17,2%	20,4%	31,4%	25,1%	5,9%	100,0%
Couples non retraités et n'ayant pas d'emploi	12,8%	6,8%	49,8%	26,6%	ns	100,0%
Familles monoparentales dont la PR a moins de 50 ans	5,4%	5,1%	56,2%	29,4%	3,9%	100,0%
Personnes vivant seules hors retraités	13,4%	3,3%	28,2%	39,6%	15,5%	100,0%
Autres	28,9%	ns	38,2%	16,2%	ns	100,0%
Ensemble	27,9%	7,2%	32,1%	24,3%	8,5%	100,0%

Source : INSEE – Enquête logement 2002

Les locataires du secteur privé à statut dérogatoire sont en rapide diminution sur cinq ans, particulièrement parmi les ménages à bas revenus (-5,5 pts) et modestes (-4,5). Or ces formules d'habitat, dites "parc social de fait" constituaient traditionnellement le mode de recours pour les ménages en difficulté d'habitat. On y trouvait en effet souvent une qualité de service discutable, mais des prix abordables et des conditions d'accès beaucoup plus souples que sur le marché locatif ordinaire. La disparition rapide de ce parc, sans remplacement des fonctions sociales qu'il remplissait accentue les conséquences des crises individuelles, en matière d'habitat. Comme l'expliquent les chercheurs Denise Arbonville et Claire Lévy-Vroelant, "la France a perdu un large patrimoine quasiment gratuit, qui offrait des solutions massives aux ménages en grande difficulté d'habitat".

Ce phénomène est en outre contemporain d'une modification structurelle de la pauvreté.

"L'une des tendances importantes des dernières décennies est le rajeunissement de la population pauvre. Principalement composée de ménages ruraux, âgés et propriétaires à la fin des années quatre-vingt, elle est

⁴³ Les logements soumis à la Loi 1948, sont des constructions antérieures à cette date, dans lesquelles les propriétaires n'ont pas effectué de travaux d'amélioration. Ils proposent des loyers très bas, déterminés par la qualité du bien proposé.

⁴⁴ source : Communauté Urbaine de Lyon

aujourd'hui beaucoup plus souvent urbaine et jeune. Dans ces conditions, les statuts locatifs ont pris le pas sur la propriété, dans une tendance inverse de celle de l'ensemble de la société⁴⁵.

Les pauvres étaient il y a quinze ans plus âgés et plus ruraux, souvent logés dans des conditions modestes, mais sécurisées et selon un mode d'habitat qu'ils avaient connus toute leur vie. La pauvreté d'aujourd'hui touche des ménages plus jeunes et plus urbains, qui connaissent des difficultés d'accès au logement et de sécurité de l'occupation, ce qui constitue une régression par rapport à leur situation antérieure.

Evolution de quelques caractéristiques des ménages à bas revenu

	Ménages dont la personne de référence a 65 ans et plus	Ménages dont la personne de référence a moins de 40 ans	Ménages vivant en commune rurale	Ménages vivant dans des agglomérations de plus de 100 000 habitants	Ménages composés d'une personne seule	Ménages composés d'une famille monoparentale
1988	35,6%	22,4%	39,7%	31,3%	31,3%	9,7%
2002	29,1%	30,4%	28,3%	41,4%	36,8%	17,3%

Source : INSEE – Enquêtes logement 1988 et 2002

Evolution de l'écart de loyer entre locatif privé et parc HLM (PLUS)

	1996	2002	variation
Paris	2,18	2,61	+19,7%
Banlieue parisienne	1,86	2,17	+16,7%
Grandes agglomérations	1,19	1,46	+22,7%

Source : Fondation abbé Pierre – Rapport annuel sur le mal-logement 2005

La ségrégation spatiale s'accroît

Répartition spatiale des ménages par niveau de ressources

	1988				2002			
	Ménages pauvres	Ménages modestes	Autres ménages	Ens.	Ménages pauvres	Ménages modestes	Autres ménages	Ens.
Communes rurales hors ZPIU	21,2%	15,6%	7,3%	10,3%	6,6%	6,1%	2,8%	3,8%
Communes rurales en ZPIU	18,5%	17,5%	14,7%	15,6%	21,7%	25,2%	21,2%	22,0%
UU* de moins de 100 000 habitants	29,0%	31,2%	28,7%	29,2%	30,3%	30,3%	28,3%	28,9%
Banlieue des UU de plus de 100 000 habitants	10,2%	13,2%	12,4%	12,4%	11,5%	12,6%	13,7%	13,3%
Centres des UU de plus de 100 000 habitants	14,1%	13,4%	15,9%	15,2%	18,4%	14,7%	14,4%	14,9%
Agglomération parisienne	4,5%	6,6%	14,6%	12,1%	8,5%	8,4%	14,2%	12,5%
Paris	2,5%	2,5%	6,4%	5,2%	3,0%	2,7%	5,4%	4,6%
Ensemble	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Source : INSEE - Enquêtes logement 1988 et 2002

* UU : unité urbaine

⁴⁵ Jean-Claude Driant, Institut d'Urbanisme de Paris, Université Paris XII. Assemblée Générale Fapil. 2004

Fruit des évolutions démographiques de la pauvreté (plus jeune, plus urbaine) entre 1988 et 2002, le taux de ménages pauvres a augmenté sur l'ensemble des ZPIU⁴⁶, notamment dans les grandes villes et dans l'agglomération parisienne.

Dans ce cadre, ils vivent plus souvent en immeubles collectifs que les autres.

"Davantage localisés en milieu urbain, les ménages pauvres résident de plus en plus souvent en immeuble collectif (52 % en 2002 contre 36 % en 1988). Les autres ménages, modestes ou relevant des sept déciles supérieurs, sont moins urbains et logent davantage dans des maisons individuelles (58 % des ménages modestes et 60 % des autres)⁴⁷".

Le rajeunissement et l'urbanisation de la pauvreté font qu'on trouve moins de propriétaires parmi les ménages pauvres, qui sont donc amenés à recourir plus massivement au logement social.

	1988				2002			
	Ménages pauvres	Ménages modestes	Autres ménages	Ens.	Ménages pauvres	Ménages modestes	Autres ménages	Ens.
Propriétaires non accédants	35,8%	28,4%	26,4%	27,8%	27,9%	35,0%	37,4%	35,8%
Accédants à la propriété	11,6%	18,3%	30,9%	26,4%	7,2%	13,5%	25,9%	21,5%
Locataires du secteur social	19,1%	23,0%	15,3%	17,1%	32,1%	24,7%	13,2%	17,5%
Locataires du secteur privé	19,5%	18,8%	20,3%	20,0%	24,3%	19,6%	19,1%	19,8%
Autres statuts	14,0%	11,5%	7,1%	8,7%	8,5%	7,2%	4,4%	5,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Source : INSEE - Enquêtes logement 1988 et 2002

Or la surface habitable par personne évolue beaucoup moins vite pour les ménages pauvres, surtout lorsqu'ils sont locataires, que pour le reste de la population. Même lorsqu'ils sont logés, l'écart se creuse donc entre les conditions de vie des ménages pauvres et celles du reste de la population.

Statuts d'occupation par niveau de revenu

	1988			2002		
	Surface (m ²)	Taille du ménage	m ² par personne	Surface (m ²)	Taille du ménage	m ² par personne
Ménages pauvres	79	2,8	28	78	2,5	31
<i>Propriétaires</i>	90	2,7	33	98	2,3	42
<i>Locataires</i>	67	3,0	22	67	2,8	24
<i>Autres statuts</i>	73	2,4	31	65	1,8	37
Ménages modestes	79	2,8	28	83	2,5	33
Autres ménages	88	2,6	34	95	2,4	40
Ensemble	85	2,6	32	91	2,4	38

Source : INSEE - Enquêtes logement 1988 et 2002

La hausse du coût du logement privé aboutit à une polarisation entre le secteur privé et le secteur social, avec une différence de prix qui se creuse et une dépendance accrue des ménages pauvres

⁴⁶ ZPIU : zone de peuplement industriel et urbain. La définition des ZPIU tient compte des déplacements domicile-travail, de l'importance de la population non agricole et de la taille des établissements industriels.

⁴⁷ J-C Driant, Ch. Rieg : *Les conditions de logement des ménages pauvres*. Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale. 2003

au logement social, avec la disparition de l'habitat bon marché privé (à la hausse moyenne, s'ajoute la disparition des formes dérogatoires d'habitat, qui concerne les ménages les plus fragiles et un mode de recours traditionnel en cas de difficultés personnelles).
Pour les milieux populaires, cette hausse du marché représente une précarisation, dont témoigne par exemple l'augmentation du nombre d'expulsions pour dettes.
Parallèlement, le logement social peine à accueillir la demande consécutive à cette polarisation du marché du logement.

II.1.3 – Un accès plus difficile au logement social, surtout pour les moins bien logés

Evolution de la demande de logement social en France métropolitaine

	1984	1988	1992	1996	2002
Demandeurs	679 000	704 000	915 000	855 000	1 043 000
% ménages	3,3%	3,3%	4,1%	3,7%	4,3%

Source : INSEE, enquêtes logement

Evolution de l'offre disponible dans le parc social (en milliers de logements)

	Parc	Croissance du parc	Taux de mobilité	Offre due A la mobilité	Offre totale
1995	3 462,2	66,8	11,0	380,8	447,6
1996	3 522,4	60,2	11,9	419,2	479,4
1997	3 575,2	52,8	12,2	436,2	489,0
1998	3 620,2	45,0	12,4	448,9	493,9
1999	3 657,6	37,4	12,5	457,2	494,6
2000	3 692,7	35,1	12,0	443,1	478,2
2001	3 721,4	28,7	11,6	431,7	460,4
2002	3 756,0	35,0	11,1	417,0	452,0
2003	3 816,0		10,6	404,5	

Source : Union Sociale pour l'Habitat (fédération des organismes de logement social)

Evolution des délais théoriques moyens d'accès au logement social (demandeurs/offre annuelle)

1996	2002
1,78 (1 an 9 mois et 11 jours)	2,31 (2 ans 3 mois et 21 jours)

La disponibilité annuelle de logements décroît depuis 1999, pour atteindre le seuil le plus bas depuis 1995, malgré près de 300 000 logements supplémentaires, dont nous verrons qu'ils ne s'adressent en outre pas aux ménages connaissant le plus de difficultés.

Entre 1996 et 2002, l'offre de logements disponibles sur le parc social a régressé de 27 400 attributions annuelles (mutations + constructions neuves), alors que dans le même temps, le nombre de ménages en demande de logement social augmentait de 188 000.

En à peine six ans, les délais théoriques moyens d'accès au logement social ont augmenté de plus de six mois. Il s'agit du seul indicateur clair de la satisfaction des besoins exprimés.

Le croissement annuel du parc n'a pas dépassé 37 400 logements depuis 1999, alors que Le Conseil Economique et Social, dans son avis rendu sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, évalue à 120 000 le nombre de logements sociaux qu'il conviendrait de produire annuellement. Le déficit de logements sociaux tend donc à croître.

Selon le Haut Comité pour le Logement des Défavorisés, dans son 9^{ème} rapport (2003), la raison de cette pénurie tient à la fois de l'insuffisance des crédits effectivement alloués par l'Etat et des réticences locales, notamment de la part des élus locaux.

Les délais croissants d'accès au logement social

La Loi de lutte contre les exclusions de 1998 prévoit la définition départementale d'un délai au-delà duquel toute demande doit faire l'objet d'un examen privilégié en commission de médiation. Dans les faits, les délais d'attribution "anormalement longs" sont fixés en fonction des durées moyennes d'obtention d'un

logement social dans chaque département. Une évaluation de l'UNIOSS⁴⁸, réalisée en 2002 sur 23 départements, révèle la diversité des délais fixés :

- Inférieurs ou égaux à un an pour 6 départements (Loire-Atlantique, Drôme, Lot, Doubs, Aube, Territoire de Belfort).
- Entre 1 an et demi et 2 ans et demi pour 10 départements (Hérault, Bouches du Rhône, Ile et Vilaine, Yvelines, Finistère, Bas-Rhin, Pas de Calais, Nord, Meurthe et Moselle, Saône et Loire)
- Supérieurs à 3 ans pour 7 départements (Réunion, Haute-Savoie, Gironde, Essonne, Hauts de Seine, Val de Marne, Val d'Oise)

L'analyse a également révélé que le délai "anormalement long" fixé à Paris pour l'obtention d'un logement de type 4 est de 10 ans.

L'introduction de délais anormalement longs et de commissions de médiation dans chaque département ne permet pas de corriger le déficit d'accès, mais éventuellement, l'égalité dans le traitement des demandes. Nous verrons dans le chapitre sur les discriminations que cette fonction n'est pas remplie non plus, par les dispositifs, tels qu'ils existent et sont animés aujourd'hui.

Nous ne disposons pas d'information sur l'évolution des délais théoriques d'accès au logement social par niveau de "risque réputé" des ménages, mais il paraît difficilement contestable au vu de l'ensemble des commentaires indépendants que les profils les plus vulnérables sont ceux qui accèdent le plus difficilement au logement social.

A l'inverse les ménages les plus favorisés, bénéficient d'une bienveillance de la part des bailleurs sociaux et des mécanismes d'attribution. Ils ne se voient notamment massivement pas appliqués de surloyer, lorsque leurs revenus dépassent le maximum de ce qui est accepté en logement social, alors que c'est une contrainte légale.

Déjà, en 1994, la Cour des Comptes pointait cette situation dans son rapport sur les aides au logement dans le budget de l'Etat : *"Les occupants des logements locatifs sociaux dépassent souvent les plafonds de revenus sans pour autant payer de surloyers, rarement pratiqués et, quand ils le sont, à des niveaux dérisoires. Selon l'enquête logement de l'INSEE en 1988, plus de 28 % des ménages dépassaient les plafonds de ressources et en Ile-de-France plus de 36 %. Cinq cent mille ménages vivant en HLM dépassaient les plafonds de plus de 20 %.*

Un choix devrait être fait. Si les logements locatifs sociaux sont effectivement réservés à ceux qui n'ont pas les moyens d'accéder au marché, il est logique d'en écarter, sans même recourir à des surloyers. Ceux qui en ont les moyens. Si au contraire l'accès est plus largement ouvert, il paraît légitime de compenser par un surloyer le bénéfice sans cela indu qui découlerait des aides publiques pour les bénéficiaires, et même d'appliquer les taux et règles du marché locatif. Du choix des pouvoirs publics sur ce point dépendent les solutions à donner aux autres problèmes précédemment évoqués, notamment le montant et l'affectation des aides budgétaires. "

Taux de demande d'un logement social chez les ménages ayant la perspective de changer de logement selon le groupe de ménage

	Taux de demande d'un logement social	Taux de demande parmi les locataires du parc social
Retraités et autres personnes âgées de plus de 65 ans, vivant seules	ns	ns
Couples actifs ayant un emploi	31,2%	37,5%
Couples non retraités et n'ayant pas d'emploi	34,8%	40,1%
Familles monoparentales dont la PR a moins de 50 ans	33,8%	33,5%
Personnes vivant seules hors retraités	23,5%	35,2%
Autres	ns	ns
Ensemble des ménages pauvres ayant la perspective de changer de logement	29,0%	35,3%

Source : INSEE – Enquête logement 2002

⁴⁸ Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux (UNIOSS).

Par ailleurs, le durcissement des conditions d'accès au parc social pénalise surtout les ménages pauvres, qui y vivent dans les moins bonnes conditions, notamment en matière de surpeuplement.

Les locataires du parc social en 2002. Conditions de logement selon le niveau des revenus.

	Part des logements construits entre 1962 et 1974	Loyer mensuel moyen		Taux d'effort net moyen (hors charges)	Surface moyenne par personne (m ²)	Nombre moyen de pièces par personne	Taux de surpeuplement ***
		€ par logement	€ par m ²				
Ménages à bas revenu	40,5%	273,6	3,82	10,0%	23,2	1,1	24,3%
Ménages modestes*	35,6%	279,6	3,95	13,1%	25,2	1,2	17,6%
Autres ménages**	31,9%	319,3	4,55	13,4%	31,1	1,4	10,1%
Total	34,7%	299,3	4,24	13,0%	27,4	1,3	15,4%

Source : INSEE : Enquête logement de 2002

* Les ménages modestes sont les ménages qui ne sont pas à bas revenus, mais dont le revenu par unité de consommation est inférieur au troisième décile de la répartition des revenus par unité de consommation.

** Les « autres ménages » sont ceux appartenant aux sept déciles supérieurs de la répartition des revenus par unité de consommation.

*** Le taux de surpeuplement est calculé pour les ménages de deux personnes et plus.

"Au-delà de l'effet de localisation par lequel les locataires HLM à bas revenus sont plus souvent logés dans les quartiers à faible attractivité, la principale contrepartie de cet avantage de loyer est l'exiguïté. En effet, les ménages à bas revenu locataires du parc social étant, plus souvent que les autres, composés de familles nombreuses, ils disposent de moins d'espace dans leur logement. La différence atteint près de 8m² par personne si on les compare aux ménages appartenant aux sept déciles supérieurs. Il en résulte la persistance d'un taux élevé de surpeuplement dans le parc social, puisque près d'un ménage à bas revenu sur quatre se trouve dans un logement inadéquat eu égard à sa taille ; c'est le cas de près d'un ménage à bas revenu sur deux lorsque ceux-ci comportent plus de quatre personnes"⁴⁹.

Ancienneté de l'habitat parmi les catégories de locataires du logement social

	Avant 1949	Entre 1949 et 1961	Entre 1962 et 1974	Entre 1975 et 1989	Depuis 1990	Total
Ménages pauvres	9,3%	19,7%	40,5%	21,2%	9,2%	100,0%
<i>Emménagés récents</i>	7,8%	18,9%	41,9%	19,5%	11,9%	100,0%
<i>Ménages en place</i>	10,5%	20,3%	39,4%	22,7%	7,1%	100,0%
Ménages modestes	6,8%	16,8%	35,6%	26,6%	14,2%	100,0%
Autres ménages	8,2%	15,5%	31,9%	26,5%	17,9%	100,0%
Ensemble des locataires HLM	8,1%	16,7%	34,7%	25,4%	15,1%	100,0%

Source : INSEE – Enquête logement 2002

⁴⁹ Jean-Claude Driant, *op. cit.*

Inconfort et surpeuplement dans le parc social

	Ni surpeuplement, ni inconfort sanitaire	Surpeuplement seul	Inconfort sanitaire seul	Les deux	Total
Ménages pauvres	75,8%	22,9%	ns	ns	100,0%
<i>Emménagés récents</i>	79,4%	19,3%	ns	ns	100,0%
<i>Ménages en place</i>	72,9%	25,8%	ns	ns	100,0%
Ménages modestes	80,0%	19,2%	ns	ns	100,0%
Autres ménages	88,5%	11,1%	ns	ns	100,0%
Ensemble des locataires HLM	83,6%	15,7%	0,5%	ns	100,0%

Source : INSEE – Enquête logement 2002

Taux d'insatisfaction des ménages concernant leur logement, par catégorie et type de parc

	Propriétaires non accédants	Accédants à la propriété	Locataires du secteur social	Locataires hors secteur social	Autres statuts	Ensemble
Ménages pauvres	6,5%	5,8%	24,4%	26,5%	15,8%	17,9%
Ménages modestes	3,9%	3,8%	15,6%	19,4%	13,7%	10,5%
Autres ménages	1,7%	1,5%	10,5%	10,1%	6,9%	4,7%
Ensemble des ménages	2,5%	2,0%	14,8%	14,1%	10,2%	7,3%

Source : INSEE – Enquête logement 2002

	1-3	4-6	7-10	Moyennes
Ménages pauvres	8,5%	26,0%	65,5%	7,0
Ménages modestes	5,0%	21,9%	73,1%	7,3
Autres ménages	2,5%	18,7%	78,8%	7,5
Ensemble des ménages	3,7%	20,1%	76,2%	7,4

Source : INSEE – Enquête logement 2002

Les ménages pauvres connaissent donc des conditions d'accès plus dures au logement social, alors qu'ils en sont tendanciellement plus dépendants. En outre, ils accèdent aux franges les moins attractives du logement social : les logements collectifs anciens, souvent excentrés, aux formes obsolètes construites massivement dans les années soixante et soixante-dix. Les ménages pauvres connaissent par exemple un taux de surpeuplement deux fois supérieur à celui des autres ménages du logement social. Et les locataires pauvres du logement social connaissent un écart au moins aussi important avec les autres catégories de ménages, en terme d'insatisfaction du logement, par rapport aux autres formes d'habitat. Les pauvres sont près de trois fois plus nombreux que les autres à attribuer une note inférieure à 4/10 à leur quartier.

Loyers et revenus des ménages locataires du logement social

	Revenu mensuel moyen	Loyer moyen	Loyer moyen/m ²	Taux d'effort brut moyen
Ménages pauvres	820,3	273,6	3,82	33,4%
<i>Emménagés récents</i>	809,8	279,4	3,95	34,5%
<i>Ménages en place</i>	826,8	269,0	3,71	32,5%
Ménages modestes	1 320,5	279,6	3,95	21,2%
Autres ménages	2 218,4	319,3	4,55	14,4%
<i>Emménagés récents</i>	2 181,6	329,1	4,94	15,1%
<i>Ménages en place</i>	2 242,3	312,9	4,32	14,0%
Ensemble des locataires HLM	1 687,7	299,3	4,24	17,7%
<i>Emménagés récents</i>	1 635,1	307,0	4,49	18,8%

Source : INSEE – Enquête logement 2002

Le taux d'effort de l'ensemble des nouveaux locataires du logement social tend à croître puisque les emménagés récents connaissent un taux d'effort supérieur à celui des ménages en place (+1,1 point). Mais ce renchérissement du parc social est encore plus sensible pour les ménages pauvres, dont la différence des taux d'effort entre les emménagés récents et les locataires en place est de 2 points.

Or cette augmentation est d'autant plus spectaculaire que nous avons montré que les ménages pauvres entraient dans les segments les moins attractifs du parc social, notamment les constructions les plus anciennes, proposant les loyers les plus bas.

Ce renchérissement du coût du logement social pour les ménages pauvres résulte donc d'une inadaptation croissante entre les conditions proposées et les moyens des ménages. A ce titre, le caractère de plus en plus onéreux du logement social relève d'une responsabilité politique de définition des produits proposés. Le fait que plus les ménages sont pauvres, plus cette augmentation du taux d'effort est importante constitue un facteur aggravant de cette responsabilité.

Nous assistons donc à la fois à une difficulté d'accès au logement social et à une ségrégation socio-spatiale qui s'accroît, aboutissant à des phénomènes de concentration de la pauvreté (se superposant parfois à une concentration ethnique) qui justifie les politiques de démolition des immeubles où la pauvreté se concentre, justifiées par la reconstruction de logements... qui ne sont pas ceux auxquels les ménages pauvres accèdent, comme en témoigne les données ci-dessus.

La France concentre les pauvres, démolit leur habitat au motif de "mixité sociale" et reconstruit des logements inaccessibles aux ménages pauvres.

II.1.4 – La production annuelle de logements sociaux décroît en volume et propose des produits tendanciellement plus onéreux...

Evolution du nombre de logements sociaux financés

(de gauche à droite, les moins onéreux des logements sociaux vers les plus onéreux. Les PLA-I visent à accueillir un public "cumulant des difficultés économiques et sociales". A l'opposé, les PLS ciblent les classes intermédiaires ; l'ensemble des associations demandent à ce qu'ils ne soient pas considérés comme logements sociaux)

	PLA-I	PLA-PLUS	PLUS-CD	PLS ⁵⁰	TOTAL	% PLS
1994	11 078	68 575			79 563	
1995	15 481	45 060			60 541	
1996	8 617	43 619		5 225	57 061	9.2%
1997	11 818	43 583		4 510	59 911	7.5%
1998	15 597	30 463	416	4 966	51 442	9.7%
1999	13 921	28 336	570	4 868	47 695	10.2%
2000	5 050	31 325	1 661	4 081	42 117	9.7%
2001	5 427	39 513	2 711	8 648	56 299	15.4%
2002	5 188	36 412	2 856	11 834	56 290	21.0%
2003	5 034	34 588	4 144	12 659	56 425	22.4%

Source : Ministère de l'équipement

Eclairage sur les différents types de logements sociaux

	% population concernée	Loyer	Revenus des locataires
PLS	80.7%	<150% PLUS	<130% plafond PLUS
PLUS	65.5%	Loyer PLUS	30% ménages < 60% plafond PLUS 60% ménages entre 60% et 100% 10% des ménages entre 100% et 120%
PLA-I	30%	<88% PLUS	<60% plafond PLUS

Source : Fondation abbé Pierre - rapport annuel sur le mal-logement 2005

Les chiffres de la production sont supérieurs à ceux de l'évolution du parc, dans la mesure où, simultanément, des logements sont démolis. Les logements démolis sont les moins chers des logements sociaux, car ils ont été construits avant la réforme de 1977, qui a fait basculer l'aide à la pierre (un logement bon marché) à la solvabilisation différenciée de la demande, permettant aux ménages modestes de supporter des loyers plus élevés dans le logement social.

Parallèlement à la baisse de la production, le nombre de logements sociaux démolis et vendus s'accroît. Entre 1998 et 2002, il est passé de 5 939 à 11 116 logements concernés chaque année. Depuis cette date, les données ne sont pas encore disponibles, mais la mise en place de moyens importants au "Renouvellement Urbain" a produit une accélération des démolitions de patrimoine bon marché. Parallèlement, en 2005, pour la première fois, le gouvernement n'a pas affiché d'objectif quantitatif de production de PLA-I, le logement le moins onéreux.

Enfin, le gouvernement a régulièrement fait part de son intention de vendre 25% des logements sociaux à leurs occupants. Cette privatisation du logement social aura pour effet dans le temps de réduire le stock possible d'attributions, les marges de manœuvre, en termes de réponse aux mal-logés liées et aux besoins de mutations.

Augmentation réelle du parc de logements sociaux

Année	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002

⁵⁰ Hors logements réalisés par "la Foncière" créée en 2002 par les collecteurs du 1% logement et qui échappent aux mécanismes habituels d'attribution et de gestion du logement social

Solde	60 004	52 679	52 679	43 865	35 299	31 340	30 200	30 291	32 059
-------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------

Source : *Fondation abbé Pierre - rapport annuel sur le mal-logement 2005*

La production décroît donc en volume et s'oriente tendanciellement vers des produits plus onéreux, ne s'adressant pas forcément aux ménages les moins bien logés.

En 2004, un Plan de Cohésion Sociale a annoncé la production de 90 000 logements sociaux pour 2005, 100 000 en 2006 et 2007 et 105 000 en 2008 et 2009.

Cette ambition est louable mais les objectifs de relance de la production de logement social sont affichés par tous les gouvernements depuis 1998, avec l'absence de résultat que l'on peut constater sur le tableau ci-dessus. Ne modifiant pas les conditions de production, dans un contexte de coût des terrains et de coût de la construction qui augmentent rapidement, il est évident, pour l'ensemble des acteurs opérationnels, que les objectifs ne seront pas atteints, comme en témoigne les appels réguliers de l'Union Sociale pour l'Habitat, qui fédère les organismes de logement social.

D'ailleurs, comme le soulignait la Fondation Abbé Pierre dans son rapport annuel 2005, les objectifs affichés par le gouvernement sont supérieurs à l'addition des objectifs affichés par les Programme Locaux de l'Habitat, eux-mêmes systématiquement surévalués, mais qui sont sensés diriger la production opérationnelle réelle.

En clair, il est confortable de porter au budget de l'Etat des dépenses importantes en sachant à l'avance qu'elles ne seront pas utilisées, parce que les conditions d'utilisation déconnectées des conditions de production.

Régulièrement, le gouvernement affiche des budgets importants pour la construction de logement social, qu'il ne prend même pas la peine de transférer à la Caisse des Dépôts et Consignations (le "banquier" du logement social), sachant parfaitement qu'ils ne sont pas utilisables, les subventions ne suffisant pas à couvrir les coûts de production, vues les contraintes de loyer : depuis 1997, les aides de l'Etat n'ont pas été augmentées, malgré l'évolution des coûts de construction (foncier et coût des travaux) indiquées plus haut.

II.1.5 -... pour des ménages de plus en plus pauvres et précarisés

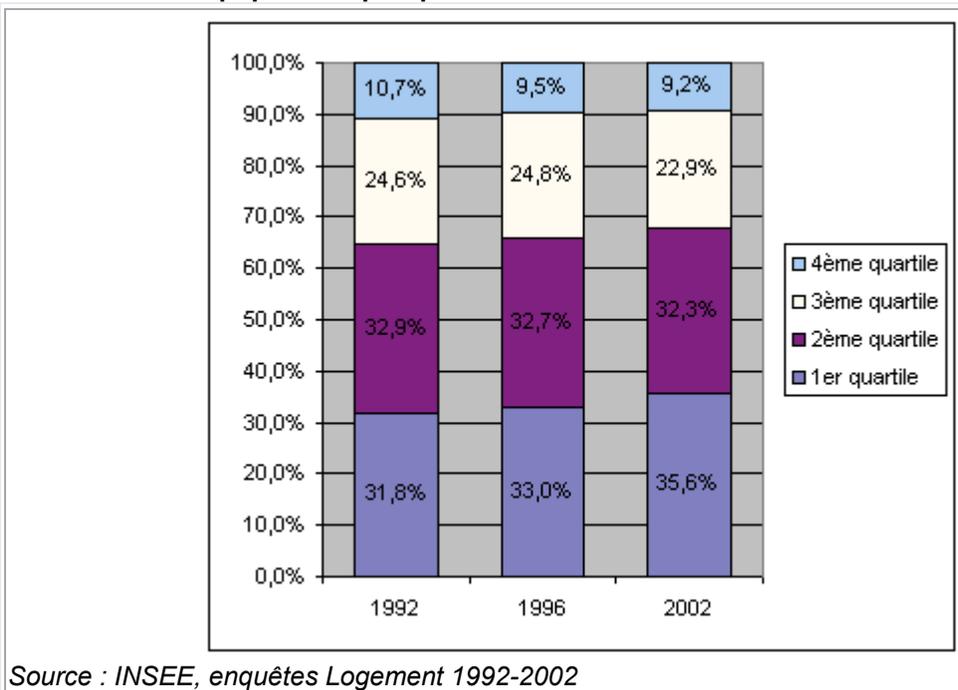
Répartition des locataires Hlm selon les revenus et la CSP

	Retraités et autres personnes de plus de 65 ans vivant seules	Couples actifs ayant un emploi	Couples non retraités et n'ayant pas d'emploi	Familles monopar. dont la PR* a moins de 50 ans	Personnes de moins de 65 ans vivant seules, hors retraités	Autres	Total
Ménages pauvres	17,5%	19,0%	18,0%	26,6%	14,8%	4,1%	100,0%
<i>Emménagés récents</i>	8,6%	21,4%	18,7%	31,4%	15,6%	4,3%	100,0%
<i>Ménages en place</i>	24,5%	17,1%	17,4%	22,9%	14,1%	4,0%	100,0%
Ménages modestes	28,1%	37,2%	6,4%	13,6%	10,2%	4,4%	100,0%
Autres ménages	23,5%	40,6%	2,9%	6,8%	22,0%	4,2%	100,0%
Ensemble des locataires HLM	23,4%	35,1%	7,0%	12,8%	17,4%	4,3%	100,0%

Source : INSEE – Enquête logement 2002

La surreprésentation des emménagés récents parmi les locataires pauvres du logement social témoigne de la paupérisation des nouveaux entrants dans ce secteur, mais cette proposition mérite d'être relativisée par l'amélioration des ressources au cours de la vie, qui fait que les locataires anciens, plus âgés, deviennent progressivement moins pauvres (en tendance).

Ventilation de la population par quartiles de revenus



Source : INSEE, enquêtes Logement 1992-2002

La part des ménages pauvres dans l'ensemble de la population augmente. Dans ce contexte, la diminution de l'accès au parc social est particulièrement pénalisante pour les ménages les plus vulnérables, d'autant qu'en 2002, l'accès à un logement social représentait 42% des emménagements récents (depuis moins de quatre ans), parmi les ménages pauvres emménagés récents, soit moitié plus que pour le reste de la population (mais seulement 35% des décohabitants⁵¹).

C'est donc cette catégorie des ménages pauvres qui est la plus exposée à la contraction de l'accès au parc social, dont nous verrons qu'elle est en outre soumise à une pression à la gentrification, qui fait des ménages pauvres les principales victimes de ce contexte, alors même que l'évolution des coûts du parc privé les précipite vers le logement social.

Contribution des statuts d'occupation à l'accueil des ménages pauvres emménagés récents

	Emménagés récents	Autres ménages	Total
Propriétaires non accédants	4,2%	39,8%	27,9%
Accédants à la propriété	5,7%	7,9%	7,2%
Locataires du secteur social	42,2%	27,0%	32,1%
Locataires hors du secteur social	39,4%	16,7%	24,3%
Autres statuts	8,5%	8,6%	8,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Source : INSEE – Enquête logement 2002

Contribution des statuts d'occupation à l'accueil des ménages pauvres décohabitants

	Décohabitants	Ménages permanents mobiles	Ménages immobiles	Total
Propriétaires non accédants	ns	5,4%	40,2%	27,9%
Accédants à la propriété	ns	7,4%	8,0%	7,2%
Locataires du secteur social	35,8%	44,7%	26,8%	32,1%
Locataires hors du secteur social	42,7%	36,3%	16,7%	24,3%
Autres statuts	15,2%	6,2%	8,3%	8,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Source : INSEE – Enquête logement 2002

⁵¹ sont comptabilisés comme décohabitants les ménages ne disposant pas d'un logement autonome quatre ans avant l'enquête, c'est-à-dire essentiellement des jeunes, mais également les ménages sans logement.

Quelques caractéristiques des ménages selon les statuts d'occupation de 1992 à 2002

		E ffectifs (en milliers)	Revenu médian par unité de consommation	Age moyen des individus	Age moyen des personnes de référence	Ancienneté moyenne dans le logement	Nb de pers. dans le ménage
1992	Propriétaire	11 913	12 685	47,2	54,6	18,3	2,7
	Locataire Hlm	3 376	9 605	38,3	46,4	9,4	2,6
	Locataire du privé	4 960	11 587	37,0	42,7	7,7	2,2
	Ensemble	22 131	11 605	43,4	50,3	14,3	2,5
1996	Propriétaire	12 645	14 102	48,3	55,3	19,6	2,6
	Locataire Hlm	3 657	10 063	38,1	46,6	10,1	2,6
	Locataire du privé	5 221	11 888	37,0	42,5	7,4	2,2
	Ensemble	23 286	12 542	44,0	50,6	15,2	2,5
2002	Propriétaire	13 724	16 117	49,4	56,1	21,0	2,5
	Locataire Hlm	3 832	10 976	38,6	47,2	11,3	2,6
	Locataire du privé	5 474	13 400	37,1	42,3	7,9	2,1
	Ensemble	24 525	14 330	44,5	51,0	16,1	2,4

Source : INSEE, enquêtes Logement 1992-2002

Le revenu médian de la population en HLM est stable, mais l'écart se creuse avec les autres statuts d'occupation, laissant présager une spécialisation du logement social, d'où il devient aussi difficile de sortir que de rentrer.

La situation par rapport à l'emploi des personnes de référence selon les statuts d'occupation de 1992 à 2002

		1992		1996		2002	
		en milliers	%	en milliers	%	en milliers	%
Propriétaire	Ayant un emploi	6 532	54,8%	6 697	53,0%	7 271	53,0%
	Chômeur	376	3,2%	386	3,1%	338	2,5%
	Retraité	4 430	37,2%	4 997	39,5%	5 501	40,1%
Locataire Hlm	Ayant un emploi	2 009	59,5%	2 145	58,7%	2 243	58,5%
	Chômeur	315	9,3%	438	12,0%	416	10,9%
	Retraité	757	22,4%	759	20,8%	812	21,2%
Locataire du privé	Ayant un emploi	3 259	65,7%	3 274	62,7%	3 568	65,2%
	Chômeur	376	7,6%	507	9,7%	410	7,5%
	Retraité	886	17,9%	887	17,0%	872	15,9%
Ensemble	Ayant un emploi	12 735	57,5%	12 936	55,6%	13 841	56,4%
	Chômeur	1 175	5,3%	1 429	6,1%	1 261	5,1%
	Retraité	6 630	30,0%	7 170	30,8%	7 509	30,6%

Source : INSEE, enquêtes Logement 1992-2002

La hausse des loyers, y compris dans le logement social n'a pas été suivie par une hausse des aides individuelles au logement, qui permettent de solvabiliser en partie la demande.

Nous verrons plus loin que l'adossement systématique à ce dispositif, notamment sur le parc privé pose question, mais le décrochage de ces aides par rapport à l'évolution des loyers pénalise les ménages les plus pauvres. Or entre 2002 et 2005, les aides individuelles ont été gelées, alors que les loyers ont progressé plus rapidement que jamais, y compris au sein du parc social.

En outre, les ménages pauvres sont astreints à une plus grande mobilité résidentielle que le reste de la population. Un tiers d'entre eux a emménagé dans son logement dans les quatre ans précédents (sans tenir compte des ménages sans logement ou vivant dans un logement provisoire...).

Emménagés récents selon le niveau de revenus

		Emménagés récents*	Autres ménages	Total
Ménages	Nombre de ménages	932 970	1 853 770	
pauvres	En %	33,5	66,5	100,0
Ménages modestes		28,8	71,2	100,0
Autres ménages		31,0	69,0	100,0
Ensemble		30,9	69,1	100,0

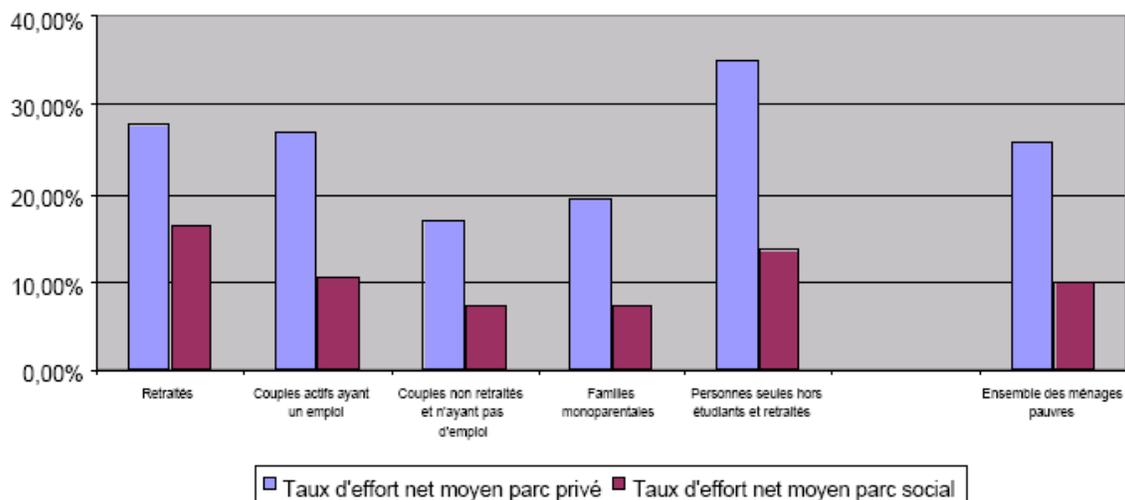
Source : INSEE – Enquête logement 2002

*Un emménagé récent est un ménage entré dans les lieux dans les 4 années précédant l'enquête

Or les emménagés récents paient structurellement un loyer plus élevé que la moyenne des ménages. En effet, comme nous l'avons déjà évoqué, l'augmentation de loyer imposée à un même locataire est plafonnée réglementairement. En cas de changement de locataire, l'évolution du loyer est entièrement libre. En conséquence, les ménages astreints à la plus grande mobilité sont ceux qui connaissent les loyers les plus élevés. Là encore, les catégories les plus vulnérables sont les plus concernées, puisque 52% des familles monoparentales sont des emménagés récents, et 49% des personnes seules (hors retraités).

Ainsi, la part des ménages à bas revenus augmente dans le parc HLM, mais pour autant l'accès au logement social des ménages pauvres (souvent les plus mal ou pas logés) est de plus en plus difficile, alors même que l'accès au logement locatif privé leur devient très onéreux, voire impossible, vu les exigences du marché.

Taux d'effort net moyen des ménages pauvres selon les caractéristiques du ménage et le type de parc



Source : INSEE – Enquête logement 2002

Il apparaît clairement que l'accroissement des difficultés d'accès au parc social pénalise lourdement les ménages pauvres, renvoyés vers un parc privé beaucoup plus onéreux, même après déduction des aides individuelles au logement. Et parmi les ménages pauvres, les plus fragiles sont parmi les plus pénalisés, notamment les ménages comprenant un seul adulte (foyers monoparentaux et personnes seules), particulièrement vulnérables aux changements de situation professionnelle et aux "accidents de la vie".

II.1.6 - Les discriminations ethniques dans l'accès au logement social

Nous traiterons ici des discriminations à l'encontre des étrangers, dans la mesure où elles sont révélatrices d'un mode de fonctionnement plus large et que ce sont celles qui sont le mieux observées. De manière évidente, les mécanismes discriminatoires affectent d'autres groupes vulnérables, comme par exemple les personnes souffrant d'un handicap, en particulier d'un handicap mental.

Si nous abordons uniquement le logement social, c'est à la fois en raison de la facilité technique à observer son fonctionnement et en raison de sa mission de correction des effets négatifs du marché. Les mécanismes discriminatoires qui y sont constatés constituent non seulement une entorse aux droits individuels, mais également une faillite dans cette fonction correctrice. Or le logement social est le secteur dans lequel l'Etat est responsable à la fois du bon fonctionnement, de la définition et du contrôle des missions. C'est donc la responsabilité de l'Etat qui est en cause, dans l'existence de mécanismes discriminatoires au sein des dispositifs d'attribution du logement social.

Les faux-semblants des politiques de lutte contre les discriminations sont une illustration de la manière dont les groupes les plus vulnérables sont écartés du droit au logement.

II.I.6.1 - Etat des lieux des différences de traitement selon l'origine

Notons tout d'abord l'importance du logement social dans l'habitat des immigrés ; les effets des discriminations sont particulièrement graves pour les ménages auxquels les solutions alternatives sont difficiles d'accès : Les immigrés représentent 8.4% des ménages en France, mais 15% des locataires en HLM (soit 592 000 ménages), 25% du parc social situé sur le territoire de la ville de Paris et 36% dans les HLM de la "petite couronne" (agglomération parisienne proche).

Au niveau national, plus de la moitié des ménages sont propriétaires de leur résidence principale (54.3%), moins d'un sur cinq (17,6%) est locataire dans le secteur social et 20% sont locataires dans le secteur privé. En revanche, 37% des ménages immigrés sont propriétaires de leur logement⁵², trois sur dix (30,1%) occupent un logement du secteur social et 24% dans le secteur privé. Les immigrés ne s'adressent pas dans les mêmes proportions au parc social pour se loger : plus de la moitié des originaires d'Algérie, 47% du Maroc, 42,5% de Tunisie et 40% des originaires des autres pays d'Afrique et de Turquie y sont locataires. A contrario, les autres immigrés ont moins souvent recours au secteur HLM : 26% des originaires du Sud-Est asiatique, 22% des portugais et moins d'un cinquième des Espagnols⁵³. Les "minorités visibles" semblent donc particulièrement dépendantes de l'accès au logement social pour exercer leur droit au logement.

Cette concentration ne s'explique pas uniquement par les caractéristiques socio-professionnelles des ménages : en considérant uniquement les ménages ouvriers, 64% des immigrés sont en logement HLM pour une moyenne de 44% des ménages de cette catégorie sociale.

Les immigrés sont non seulement plus nombreux dans le logement social, mais ils en sont également plus largement dépendants et plus sensibles aux durcissements des politiques sociales de l'habitat. Par exemple, les niveaux de revenus perçus par les immigrés vivant en HLM sont sensiblement inférieurs à la moyenne (2 700 euros par unité de consommation, soit un écart de -28%). Sans surprise, la solvabilisation des ménages immigrés par l'attribution d'aides individuelles au logement joue un rôle important pour permettre l'accès au parc social. Les immigrés dans le secteur privé acquittent des taux d'effort net (la part du revenu consacré au logement) de 22% pour un équivalent de 6.7% pour ceux logés en HLM.

Si la France dispose d'indicateurs sur les nationalités et les "immigrés" (nés à l'étranger), elle ne dispose pas d'indicateurs sur les minorités. Pourtant, selon le MGIS (1996), *"La plupart des enquêtes d'opinion sur le racisme et les discriminations convergent dans leurs résultats : si les personnes interrogées désignent les « immigrés » ou les « personnes d'origine étrangère » comme les victimes, elles considèrent également que les Maghrébins, les Turcs et les Africains comme les groupes les plus exposés."* Ces représentations coïncident du reste avec celles des acteurs de la chaîne d'attribution. Lorsque des dosages de locataires par origine sont pratiqués en fonction de « seuils de concentration » par cage d'escalier, il est toujours fait référence à l'immigration non européenne.

Compte tenu de leurs situations sociales précaires, ces groupes combinent une stigmatisation élevée et une plus forte exposition au risque de la discrimination : autour du quart des originaires du Maghreb et de Turquie et 32% d'Afrique sub-saharienne déclarent avoir expérimenté personnellement des discriminations dans le domaine du logement.

Les discriminations⁵⁴ ont notamment fait l'objet d'une étude du Groupe d'Etude et de Lutte contre les Discriminations (GELD), en 2001 : *Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social*.

⁵² les étrangers propriétaires sont notamment ceux qui ont pu acheter un logement à la fin de la période inflationniste. Il est devenu plus difficile aujourd'hui aux ménages populaires d'accéder à la propriété, dans un contexte de faible inflation.

⁵³ source : INSEE. *Enquête logement -1996*.

⁵⁴ Nous retenons la définition de la notion de discrimination proposée par le GELD : *"Une discrimination est avérée lorsque des critères légitimes de déni d'accès sont contournés au profit de critères illégitimes (l'origine ethnique ou la race) ou lorsque des arbitrages en apparence neutres lèsent systématiquement des personnes de telle ou telle origine, réelle ou supposée. S'il n'existe pas d'évaluation globale du rôle de l'origine ethnique ou raciale dans les politiques et pratiques de peuplement, un faisceau d'indices montre l'importance du phénomène. Celui-ci ne se réduit pas à la question des titres de séjour ou de la nationalité*

Nous citerons ici abondamment ce rapport, dans la mesure où il existe peu de données chiffrées sur le champ des discriminations et que ce groupe de travail a fourni un travail important, largement partagé, dans la mesure où il rassemblait chercheurs, associations de techniciens, associations de défense des droits de l'homme, syndicats, organismes de logement social, ministère du logement, ministère de l'emploi et de la solidarité, etc.

C'est à l'aune de ce collectif large que peut être mesurée la gravité des faits énoncés et leur contribution à l'infraction commise par la France à l'encontre des trois paragraphes de l'article 31 de la Charte Sociale Révisée.

Ce rapport "découle d'une analyse de la place du logement dans les trajectoires d'intégration des immigrés, et du durcissement des processus de sélection et de ségrégation des ménages en lien avec les tensions sur le marché de l'habitat. Dans un contexte de relative rareté des logements à prix modérés dans les secteurs attractifs des agglomérations, les paramètres de sélection tendent à s'établir non seulement sur des critères de niveau de ressource et de composition familiale, mais de plus en plus à partir de l'origine, réelle ou supposée, des ménages. Le repérage des populations immigrées ou supposées telles dans les pratiques d'attribution des propriétaires, qu'ils soient privés ou sociaux, peut générer des discriminations d'autant plus inacceptables qu'elles contredisent le droit fondamental d'avoir un toit".

Le premier point qui mérite d'être souligné est l'absence de repérage et, a fortiori, de lutte contre les discriminations commises par des bailleurs privés, qui forment pourtant un élément manifeste du fonctionnement de ce marché, à tel point que le GELD conclut : *"Les obstacles rencontrés pour se loger dans le secteur privé par certaines populations immigrées ou supposées telles contribuent directement à reporter la pression sur le parc social, comme en témoigne la proportion croissante des demandes émanant de ces ménages dans les fichiers préfectoraux de mal logés. L'égalité de traitement des demandes doit normalement être plus facile à évaluer lorsque les procédures s'effectuent dans un cadre réglementaire et que les objectifs de peuplement sont énoncés. On conçoit aisément qu'une telle cohérence ne peut être attendue des propriétaires privés, animés par des logiques qui ne sont pas celles de l'intérêt collectif. Ce constat souligne davantage encore la responsabilité qui incombe à l'Etat et au mouvement HLM dans la lutte contre les discriminations. L'engagement des institutions se mesure à leur capacité à s'ériger en exemple positif. La clarté des procédures d'attribution et l'élimination des traitements inégalitaires dans la sélection des demandeurs de logement social constituera, à n'en pas douter, le mode d'intervention le plus efficace contre les discriminations dans le parc privé".*

Dans le logement social, le premier écueil concernant les discriminations ethniques (mais on peut appliquer cette considération à l'ensemble des "non-réponses") provient de la difficulté à analyser les causes de la non-réponse et les responsabilités.

Toujours selon le rapport du GELD : *"L'un des obstacles à la mise en oeuvre d'une lutte efficace contre les discriminations ethniques et raciales en matière de logement social provient de la difficulté à cerner avec précision la source des traitements défavorables. Ceux-ci sont très largement générés par le fonctionnement du système local d'acteurs en charge de l'attribution des logements sociaux, sans que l'on puisse établir une intention raciste à visée ouvertement discriminatoire. Les discriminations prennent effet sur fond d'éclatement de la gestion des attributions entre de multiples acteurs poursuivant leurs objectifs propres. Au sein de ce système aucune institution n'est réellement comptable de la situation des personnes discriminées."*

Le Haut Comité pour le Logement des Défavorisés est encore plus lapidaire dans son 9^{ème} rapport (2003) : *"il faut néanmoins observer qu'aujourd'hui les financements mis en place par l'Etat sont insuffisants pour assurer l'équilibre financier des opérations de logement social et que la mobilisation de financements complémentaires des collectivités territoriales est devenue indispensable. S'il continue cependant à jouer un rôle déterminant au niveau financier, l'Etat ne dispose pas des outils qui permettent d'impulser, au plan local, les politiques nécessaires lorsque celles-ci sont insuffisantes. Certes il exerce une fonction de contrôle sur les organismes HLM mais leur gestion lui échappe. Les membres désignés par le préfet ne sont pas majoritaires dans les conseils d'administration. En matière d'attribution des logements, le préfet dispose de droits de réservation mais ce sont les commissions d'attribution qui ont le dernier mot.*

effective, aux caractéristiques socio-économiques ou démographique des ménages immigrés ou à l'offre de logements disponibles"

Enfin dans le domaine de l'hébergement on a pu mesurer, au cours des derniers mois, l'énergie nécessaire aux représentants de l'Etat pour obtenir la réalisation des programmes permettant l'accroissement de l'offre d'accueil pour les demandeurs d'asile.

De leur côté, les collectivités locales et leurs groupements disposent d'atouts essentiels. Elles ont leurs propres opérateurs HLM et les maires ont généralement un poids réel dans les commissions d'attribution. A travers les règlements d'urbanisme et les politiques foncières, elles ont la possibilité de peser sur la production de logements, qu'ils soient ou non des logements sociaux. Cependant les villes ne maîtrisent pas la répartition des crédits indispensables à la réalisation de programmes sociaux. Ne disposant pas de la compétence en matière de logement, elles n'ont pas l'obligation d'apporter des réponses à l'ensemble de la demande qui s'exprime auprès d'elles. Or la satisfaction des besoins des plus pauvres suscite des réticences que nous avons déjà évoquées : la pression de la population installée, soucieuse de préserver sa tranquillité et son cadre de vie, tend à peser davantage que les besoins d'une population pauvre et moins ancrée dans la commune."

L'absence de dispositif de repérage, comme la structuration déresponsabilisante du système d'acteurs, relèvent d'une responsabilité de l'Etat, qui dispose de la responsabilité régaliennne de combler ces lacunes. Depuis le rapport du GELD, aucun progrès n'est constaté (d'ailleurs aucune de ses préconisations n'a été mise en œuvre).

En outre, les difficultés d'accès au logement social des minorités ethniques, sont liées à la diminution des politiques spécifiques leur étant dédiées. Dans les années soixante et soixante-dix, ce sont des formes spécifiques d'habitat qui ont été produites (les foyers de travailleurs migrants) ; puis ce sont des financements spécifiques (1/9 du "1% logement", taxe payée par les entreprises sur la masse salariale) qui ont contribué à l'habitat des migrants. Aujourd'hui, selon le GELD : *"Pour l'essentiel, le logement des ménages immigrés relève donc de financements de droit commun accordés au logement des personnes à faibles ressources ; la logique dominante est celle d'une meilleure accessibilité au logement par le développement des aides personnelles et un ensemble de dispositions d'accompagnement social, plutôt que par des aides financières spécifiques sollicitées lors de la construction de programmes qui seraient spécialement destinés aux familles immigrées. La tension entre dispositif de droit commun et droits spécifiques traverse en continu les politiques d'intégration des immigrés. Mais c'est sans doute dans l'habitat que se révèlent avec le plus d'acuité les contradictions que porte le choix d'une approche uniforme. L'intervention correctrice de l'Etat n'a pas pris la mesure des contraintes particulières que rencontrent les populations immigrées pour se loger : délit des modes de vie considérés comme perturbant pour le voisinage, taille élevée des familles réduisant l'offre de logement à un parc de grands appartements insuffisant et localisé dans les périphéries, revenus modestes qui se détérioreront avec la montée du chômage de masse. S'inscrivant dans le cadre tracé par le modèle français d'intégration, l'intervention limitée au droit commun laisse se développer les mécanismes ségrégatifs et prépare le terrain de la crise urbaine des années 90.*

[...] Il serait alors prématuré de conclure à une banalisation de la question du logement des immigrés. Les singularités qui persistent ne concernent plus l'ensemble des immigrés, mais affectent plus précisément certains groupes qui cumulent des caractéristiques défavorables à l'amélioration de leurs conditions d'habitat. En témoignent la forte visibilité de ces groupes dans les procédures de relogement suite à des opérations de rénovation, dans le recours au squattage « de nécessité » pour pallier à l'absence d'opportunité locative, dans les actions lutte contre le saturnisme, leur sur-représentation dans le public pris en charge par les associations d'insertion par le logement¹³, voire la création du GIP « Habitat et intervention sociale » en 1993 pour assurer le relogement des familles maliennes des campements de Vincennes et du quai de la gare. Le développement des structures para-publiques et associatives dans le domaine de l'habitat vient signaler les défaillances de la réponse institutionnelle, alors que la responsabilité de l'Etat est fortement engagée, et que les ménages immigrés dépendent plus que jamais des dispositifs dépendant de son action pour se loger. En effet, plus de 70% des ménages originaires du Maghreb, de Turquie ou d'Afrique subsaharienne désirant déménager déposent une demande de HLM ; ce n'est le cas que de 14% des ménages en France."

II.1.6.2 – Discriminations à l'accès

Les discriminations à l'accès sont très compliquées à démontrer, car les recours individuels sont rares (même s'il est possible de trouver des situations emblématiques de discrimination constatées en justice ;

cf. *Libération* du 4 août 2005) et où les données globales reflètent mal la diversité des demandes derrière laquelle d'éventuels agents discriminants pourraient s'abriter. Nous présenterons donc ici un faisceau d'indices concordants, qui tendent à démontrer le caractère systématique des freins supplémentaires à l'accès au logement social que rencontrent les ménages immigrés.

Délais d'attente de l'accès au logement social parmi les emménagés récents, selon l'origine nationale.

	T<6mois	T>3 ans
Ensemble	75%	8%
Immigrés	58%	19%

Source : GELD - 2001

Les demandeurs de logement qui obtiennent une réponse en moins de six mois soit un tiers de moins parmi les immigrés que parmi l'ensemble des demandeurs ; les immigrés sont deux fois plus nombreux que la moyenne à devoir supporter un délai supérieur à 3 ans. Et ce n'est pas la taille des familles, plus importante chez les ménages immigrés qui justifie ces écarts. En effet, selon le GELD, l'écart de délais d'accès au logement entre les ménages immigrés et l'ensemble des ménages diminue à mesure que la taille du ménage augmente.

Concernant les non-réponses, l'INSEE⁵⁵ constate que *"parmi les ménages qui envisagent de rester ou de devenir locataires et qui n'ont pas déposé ou renouvelé une demande de HLM, 15% de l'ensemble des ménages, mais 27% des ménages immigrés (et 30% si la personne est étrangère) ont fait une demande qui n'a pas abouti, ou bien ont fait une démarche auprès d'un organisme qui les a dissuadés de déposer un dossier ou a refusé leur dossier, ou encore pensent qu'ils n'ont aucune chance d'obtenir un logement HLM bien que leurs revenus ne soient pas supérieurs aux plafonds.[...]*

Par ailleurs, les discriminations résultent des procédures complexes composant la chaîne d'attribution. Elles interviennent en amont du dépôt du dossier, par l'accumulation de pièces à fournir et par la nécessité de présenter des conditions d'hébergement « ordinaires ». Elles se poursuivent par l'utilisation de conditions d'ancienneté de résidence dans la commune, voire sur des durées plus longues dans la région, qui, bien qu'illégales, sont souvent observées et défavorisent clairement les ménages immigrés. On peut parler ici d'une discrimination indirecte qui, pour reprendre la définition proposée par la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE), est une mesure apparemment neutre dont l'impact affecte de manière disproportionnée des personnes d'une origine ethnique ou d'une « race » donnée. Ici, le critère d'ancienneté de résidence lèse prioritairement les immigrés qui ont, plus que les autres populations, des probabilités de ne pas remplir cette clause."

Enfin, les pratiques des commissions d'attributions des bailleurs sociaux conduisent de manière délibérée ou non, mais quasi systématique, à compliquer le parcours résidentiel des ménages étrangers, comme le montre notamment l'expérience du GIP Habitat et Intervention Sociale⁵⁶

II.1.6.3 L'assignation et la relégation

Les discriminations ethniques ne sont palpables qu'à travers leurs effets, en l'absence de données chiffrées⁵⁷. Outre les problèmes de discriminations à l'accès, nous voyons que les immigrés sont surreprésentés parmi les franges les plus inconfortables du parc social. Et ce ne sont pas n'importe quelles nationalités qui se retrouvent dans ces quartiers périphériques, dégradés, massifs. D'après le GELD, *"Les migrants d'Espagne et du Portugal vivent relativement isolés de l'ensemble des immigrés : 60% et 49% d'entre eux résident dans des quartiers comportant moins de 20% d'immigrés. En revanche, les migrants de Turquie,*

⁵⁵ INSEE Première, n°950.

⁵⁶ Le rapport du GIP Habitat et Interventions Sociales fournit plusieurs exemples éclairants de refus par les commissions d'attribution de dossiers pourtant scrupuleusement constitués, au motif de leur caractère incomplet ou de la situation familiale imprécise (Lacharme et al., 2001).

⁵⁷ Le recensement de données ethniques est interdit en France, depuis la fin de la seconde Guerre Mondiale.

d'Algérie, du Maroc et d'Asie du Sud-Est vivent à 51%, 44%, 41% et 43% dans des îlots à forte concentration (Simon, 1996)".

Or ces quartiers sont les plus abîmés, puisque dans les quartiers "cibles" de la Politique de la Ville, on trouve un taux d'immigrés (18% en moyenne) trois fois supérieur à la moyenne nationale, d'après le recensement de 1990. A l'échelle des îlots et des immeubles, des taux supérieurs à 50% sont régulièrement observés.

Vu les procédures d'attribution du logement social en France, où la demande est "aveugle" (on ne postule pas à un logement précis, mais au mieux à une commune), cette superposition relève clairement d'une logique largement répandue d'assignation des "ménages indésirables" aux "logements indésirables".

Selon le GELD, *"Les processus ségrégatifs sur le marché du logement [...] se sont reproduits dans le parc social, en dépit des objectifs affichés de corriger la rationalité purement économique du marché privé. La diversification du patrimoine social, déterminée par la multiplication des modes de financement et des opérateurs en convention avec l'Etat, accélère sa hiérarchisation. La variation des coûts de la construction et du foncier, la spécialisation des produits « HLM » ciblant des tranches de revenu hiérarchisées, l'héritage des programmes construits dans la période 1950-1975, l'adoption de modes de gestion plus « managériale » et adaptée selon les segments du parc, produisent autant d'éléments de différenciation interne au parc social qui se trouve dès lors exposé aux mêmes dynamiques de valorisation et de dépréciation qui affectent le marché privé."*

Alors que la moyenne nationale des personnes logées en HLM « dégradé » est de 3%, cette proportion passe à 18% pour les originaires de Turquie, 17% d'Algérie et du Maroc et 12% d'Afrique sub-saharienne – ces dernières se retrouvant également, faute d'avoir pu accéder à un logement social, à plus de 16% dans le parc privé dégradé (contre 2% de l'ensemble des ménages).

Ainsi, en plus de la réduction des politiques spécifiques, des difficultés d'accès, les ménages immigrés qui accèdent au logement social se retrouvent concentrés dans les segments dégradés, qui deviennent de véritables "réserves d'Indiens"... jusqu'à ce que la concentration ethnique justifie les politiques urbaines de démolition et dédensification, au profit d'une reconstruction de logements qui ne seront plus accessibles aux mêmes populations. A travers cet exemple, c'est les formes du recours croissant à la notion de mixité sociale qui est en cause. Le GELD précise *"La volonté de rétablir la mixité sociale dans les quartiers marqués par l'homogénéité de leur population sur des critères mal définis²¹ apporte une justification aux réticences à accueillir de nouveaux immigrés. Sur les sites connaissant des concentrations, c'est à dire plus généralement ceux situés en ZUS, les attributions évitent délibérément les ménages « fragiles » et sélectionnent prioritairement des ménages aux caractéristiques sociales et familiales plus stables. En d'autres termes, les immigrés, et tout spécialement ceux d'origine maghrébine, turque ou africaine, deviennent des indésirables renvoyés de quartiers en quartiers jusqu'à l'obtention du dosage acceptable. Devenus malgré eux des marqueurs de fragilité d'un quartier et vecteurs de risque, ils constituent un fardeau pour les services gestionnaires du logement social et subissent une captivité accrue dans leur environnement."*

II.I.6.4 - L'intentionnalité : l'irresponsabilité collective relève de la responsabilité de l'Etat

Le GELD cite différents cas individuels, outrancièrement discriminatoires, qui révèlent plus globalement les lacunes de l'ensemble du système d'attribution du logement social.

"On aurait tort de s'attacher aux expressions d'un racisme ordinaire de certains agents, relativement minoritaires pour autant qu'on puisse en juger, et en tout cas en contradiction avec les valeurs des organismes HLM, des services municipaux et préfectoraux. Le problème ne provient pas des dérapages individuels qu'un rappel ferme du règlement permettrait de corriger. Nous assistons plutôt à une logique impulsée par un système de gestion - financier, administratif et politique- qui échappe à toute intention directement discriminatoire, mais réclame, par l'énoncé de ses objectifs, des sélections prenant en compte l'origine ethnique et raciale des ménages. Les traitements observés se fondent sur une interprétation largement partagée : l'attribution aux ménages immigrés est rendue risquée par l'accumulation de « handicaps » socio-économiques, d'une part, et par les objectif prioritaire de redistribution contenus dans l'instauration de la mixité sociale. Le parc le plus accessible, car proposant de la vacance et faiblement attractif, est justement celui où il faut éviter d'adresser de nouveaux ménages immigrés, tandis que les fractions du parc où devraient pouvoir s'établir ces ménages leur restent fermés. Les objectifs de

redistribution des « populations défavorisées », donc des immigrés, posent trois problèmes emboîtés : le premier de leur légitimité du point de vue de la rationalité politique (en quoi la concentration d'immigrés est-elle un problème ?) ; le second des niveaux de concentration acceptables, au regard d'une analyse des conséquences de la concentration ; le troisième des moyens à mettre en oeuvre pour parvenir à cette dispersion."

Afin de limiter les risques de discriminations à l'encontre des ménages les moins "désirables", un fichier recensant le "contingent de demandes prioritaires" est mis en place depuis une Loi de 1989, par les Préfets, représentants de l'Etat dans le département, qui a le pouvoir de proposer (mais pas d'attribuer) des candidatures à partir de ce fichier, dans 20% des logements sociaux. Mais là encore, le rapport du GELD souligne la chaîne de responsabilité qui fait que les mécanismes discriminatoires se développent, sans que les dispositifs correctifs ne réagissent : *"Par souci de ne pas heurter trop violemment les autres acteurs, rares sont les préfets qui ont fait jouer la plénitude de leur pouvoir (Ballain et Benguigui, 1995). Les services préfectoraux acceptent par exemple les demandes de dérogation des organismes réduisant le contingent préfectoral sur les opérations de réhabilitation afin de proposer des logements ainsi libérés aux Comités Interprofessionnels du Logement (CIL). Les offices publics demandent aussi des dérogations pour pouvoir loger les habitants de la commune et éviter l'apport extérieur de population issues du contingent préfectoral. En règle générale, plutôt que de s'engager dans la voie de la coercition, l'État opte pour l'évitement du conflit avec ses partenaires*⁵⁸.

*La difficile gestion des contingents préfectoraux ne tient pas seulement à des dysfonctionnements internes. Elle est en grande partie liée au type de candidats que les préfetures ont pour mission de loger en priorité, parmi lesquels les ménages immigrés, ou supposés tels du fait de la consonance de leur patronyme, font figure de repoussoir. Comme le montrent diverses enquêtes, les services préfectoraux ont pleinement conscience du fait que les candidatures « étrangères » subissent une discrimination, même si la raison ne peut être explicitée comme telle (Bourgeois, 1996). De manière régulière, les préfetures se voient retourner leurs candidatures par des organismes d'HLM invoquant l'occupation sociale de leur patrimoine pour refuser des personnes jugées « difficiles », souvent immigrées ou supposées telles. Anticipant ces réactions, les préfetures ne font bien souvent qu'entériner ces pratiques discriminatoires en intériorisant les critères des organismes d'HLM. Conscientes de la nécessité de « s'adapter » et pour éviter la « reprise » du logement en cas de refus de candidature, elles consentent à proposer plusieurs candidats sur le même logement*⁵⁹. *Mais on peut s'interroger sur la capacité des services préfectoraux à intervenir pour faire respecter le droit au logement des populations immigrées. Chargés de mettre en œuvre les objectifs de « mixité sociale » et soucieux de rétablir « l'équilibre sociologique » du patrimoine social affichés par les textes officiels, ils se montrent sensibles aux effets ségrégatifs des réservations préfectorales, dénoncés de longue date en raison du morcellement du parc social par catégories de publics prioritaires qu'elles peuvent occasionner. Cette préoccupation les amène à tolérer des refus mal motivés qui devraient s'interpréter, dans un dispositif de lutte contre les discriminations, comme une infraction caractérisée.*

Plus encore que l'Etat, les élus locaux revendiquent la maîtrise des attributions de logements sociaux sur leur territoire. Outre leurs droits de réservation, les communes disposent d'un droit de regard sur les attributions en tant que territoire d'accueil des logements sociaux. Divers textes ont accru le pouvoir de régulation des municipalités au sein des commissions d'attribution (loi d'orientation sur la ville de 1991) ou dans le cadre des conférences intercommunales du logement (circulaire d'application du 26 avril 1994). Ce dernier texte confère d'ailleurs au préfet la possibilité de déléguer aux élus la gestion de son propre contingent de logements sociaux et pour les communes qui en sont dépourvues de bénéficier d'un droit de réservation sur un contingent de logements nouvellement construits.

Un véritable pouvoir d'appréciation politique sur les conditions d'accès au logement social semble ainsi se dessiner, mais il joue souvent dans le sens de la discrimination des populations immigrées, en particulier quand elles sont étrangères à la commune. Le principal moyen d'exclure les candidats « allogènes » repose en effet sur l'enregistrement des seules demandes de logement émanant des résidents municipaux. A ce critère de résidence s'ajoute souvent un critère d'ancienneté dans la commune pratiqué par de nombreuses mairies. Les étrangers

⁵⁸ « la préfeture n'a qu'un pouvoir de proposition ; si un bailleur ne veut pas loger un étranger, le préfet n'ira pas contre sa volonté », déclare par exemple un responsable local de l'État (Kirzbaum, 1999)

⁵⁹ Ce cas de figure a été explicitement relaté par de nombreux correspondants de préfetures, dont celui du Val d'Oise, auditionné le 8/06/2000. L'inadéquation de la taille de la famille au logement est l'argument le plus fréquemment avancé en commission d'attribution pour refuser les candidats proposés par la préfeture. Face à ces refus, les préfetures suivent une stratégie de « candidature de repli », moins marquée ethniquement, afin de préserver la jouissance du contingent et d'assurer, a minima, l'attribution à un ménage du fichier préfectoral.

récemment arrivés en France se trouvent directement pénalisés alors même que le Conseil d'Etat a confirmé, par une décision du 10 juillet 1996 (mairie d'Epina-sur-Seine), l'irrégularité d'un tel critère."

[Pour comprendre ces mécanismes] *"On peut suivre les analyses de J. C. Toubon pour rappeler comment l'immersion des bailleurs dans une société civile travaillée par une xénophobie qui a trouvé une expression politique⁴⁷ et leur proximité avec des élus très sensibles aux tensions urbaines ont concouru au passage d'une appréciation individuelle des candidats au logement à une représentation sociale du risque attaché à tel groupe particulier. A côté d'autres groupes (familles monoparentales, Rmistes, travailleurs précaires...), l'image de l'immigré des années 70, « bon locataire » car bon travailleur payant régulièrement son loyer, s'est muée en une catégorie redoutée car synonyme de dévalorisation du parc immobilier et de fuite des « bons » candidats. Ces représentations ont fini par guider les pratiques des agents distinguant entre les « bons » et les « mauvais » groupes au mépris des critères formels d'attribution des logements."*

"Loin de se réduire aux seules discriminations intentionnelles, sans doute marginales ou limitées à quelques organismes ou mairies et certains sites, les traitements inégalitaires sont aussi le fruit d'un système local éclaté entre une multitude d'institutions installées dans des routines gestionnaires et pas toujours conscientes des effets produits par la culture de la norme implicite. Dans un tel système, où personne n'est vraiment comptable de la situation des immigrés, chacun peut invoquer de plus ou moins bonne foi ses propres contraintes internes, celles imposées par les objectifs de mixité ou de rentabilité de gestion, les prérogatives d'animation de la vie sociale ou d'aménagement de l'espace public, bref rejeter la responsabilité sur un tiers acteur, qu'il soit institutionnel ou représenté par un collectif d'habitants."

II.3.6.5 - Les faibles outils de lutte contre les discriminations

La lutte contre les discriminations est un élément neuf des politiques publiques.

Elle repose sur un fondement en droit interne : l'article L-225.1 du Code Pénal. *"Constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques en raison de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur apparence physique, de leur patronyme, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs moeurs, de leur orientation sexuelle, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée."*

Depuis 2000, un numéro de téléphone, le "114" permet de signaler les cas de discriminations. Au cours des six premiers mois d'exercice, 12% des 5 000 appels concernaient le logement. Mais l'absence de débouchés judiciaires et de réparation du préjudice dissuade largement d'y recourir. En matière de logement, la preuve de la discrimination est très difficile à produire dans le contexte français.

A la même période, le FAS (Fonds d'Aide Sociale aux immigrés et à leurs familles) est devenu FASILD, dédié à l'intégration des immigrés et à la lutte contre les discriminations. Cette transformations s'est effectuée dans un contexte de désengagement massif du FAS du secteur de l'habitat, avec la fin des aides aux foyers de travailleurs migrants (170 000 logements), puis la diminution en cours de l'aide aux associations productrices d'habitat très social et d'intervention sociale dans les quartiers en difficulté, au profit d'une logique d'observation des phénomènes discriminatoires et surtout, des programmes d'intégration "courts".

La Loi du 29 juillet 1998, de lutte contre les exclusions, introduit l'obligation pour les bailleurs sociaux d'adresser le motif d'un refus d'attribution au demandeur. Mais comme cette Loi introduit en même temps l'objectif de mixité sociale, sans en définir les conditions d'application⁶⁰, c'est un argument qui peut être

⁶⁰ En définissant les objectifs des protocoles d'occupation du patrimoine social (POPS), la loi Besson du 31 mai 1990 faisait référence à la « nécessaire diversité de la composition sociale de chaque quartier, de chaque commune et de chaque département, en vue de faire contribuer de manière équilibrée chaque commune au logement des personnes et familles défavorisées ».

opposé à tout ménage. En conséquence, il est très difficile de qualifier juridiquement un cas de discrimination dans l'accès au logement⁶¹.

La même Loi prévoit l'instauration, déjà évoquée ici, de "délais d'attente anormalement longs". Chaque demandeur de logement social dispose désormais d'un numéro unique, qui sert à dater sa demande. Lorsque les délais sont dépassés, le demandeur peut saisir une Commission de Médiation ad hoc, qui statue sur les raisons de ce délai et le cas échéant, invite les acteurs locaux à fournir une réponse.

Sur le principe, c'est une excellente initiative pour évaluer et corriger la non-réponse aux ménages les plus dépendants du logement social.

Dans les faits, les délais plafonds sont souvent très longs (2 ans, 3 ans, voire plus) et entérine la situation antérieure. Par ailleurs, cinq ans après cette Loi, la moitié des départements ne s'étaient toujours pas dotés d'une commission de médiation. Enfin, lorsqu'elle existe, la Commission de Médiation n'a pas autorité, ni responsabilité, pour définir une réponse. Les sollicitations qu'elle reçoit servent principalement à observer la réalité des délais anormalement longs. Par exemple dans le département du Rhône, sur les deux premières années, et bien que cet indicateur ne soit pas autorisé en France, les associations qui y siègent ont constaté que 100% des ménages concernés portaient un nom à consonance musulmane.

Les outils publics de lutte contre les discriminations sont donc rares, peu efficaces, voire, en ce qui concerne le FASILD, le prétexte à un désengagement du champ de l'habitat qui réduit les chances des groupes vulnérables.

A l'inverse, aucune des nombreuses préconisations du GELD effectuées au début de l'année 2001 n'a à ce jour été mise en place, ni même prévue, ne serait-ce que l'anonymisation des dossiers de demande de logement. Les alertes lancées sur le recours abusif à la notion de mixité et les présupposés excluants qui guident les politiques de transformation urbaine dans les quartiers les plus populaires n'ont non seulement pas été entendues, mais ces politiques de transformation se sont accélérées.

Cela témoigne du caractère intentionnel de l'Etat de ne pas considérer l'effectivité d'un droit individuel au logement, garanti à tout individu, pour se concentrer sur l'augmentation du niveau moyen de satisfaction, quitte à y sacrifier les plus vulnérables.

D'ailleurs, la Cour des Comptes dresse un bilan sévère des politiques récentes d'intégration des immigrés, en matière de logement, dans son rapport sur ce thème⁶² : *"la politique du logement a été et demeure largement hésitante" [...] Le traitement des foyers de travailleurs migrants est, en matière de logement, la dernière politique d'envergure spécifiquement destinée aux populations immigrées. La situation de ces foyers n'a cessé de se dégrader, en échappant à l'attention des pouvoirs publics, et ce n'est qu'au milieu des années quatre-vingt-dix que leur traitement va devenir une priorité. Des résultats très inférieurs aux prévisions ont conduit à proroger jusqu'à la fin de 2006 le plan quinquennal 1997-2001 de traitement des foyers. Les principaux obstacles à la réalisation des projets tiennent à l'implication souvent insuffisante des collectivités territoriales, à la fragilité financière des gestionnaires de résidences et à l'hypothèque des foyers en situation de suroccupation. Ce dernier phénomène reste un problème préoccupant, en probable corrélation avec la forte augmentation du nombre de demandeurs d'asile déboutés. [...] Un dispositif spécifique appelé « 1/9 prioritaire » avait été instauré en 1975, mais il a été abandonné en 1997 au profit du financement d'un plan quinquennal de traitement des foyers de travailleurs migrants. Dès le début des années quatre-vingt-dix prédomine, en effet, le recours à plusieurs politiques de droit commun : la politique de lutte contre les exclusions, la politique de la ville ainsi que les dispositifs tendant à favoriser la solidarité urbaine. Pourtant, les textes fondateurs de la politique de la ville ou de la politique de lutte*

⁶¹ Cf. Cass. Crim. : 25.11.97 HA 66. La discrimination a été reconnue parce que le bailleur a demandé des conditions supplémentaires (deux garants de plus) à un locataire accédant, après avoir pris connaissance de son état de santé.

⁶² Cour des Comptes : *L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration. Rapport public particulier*. Novembre 2004

contre les exclusions ont rarement mentionné la question de l'intégration, lui préférant des thématiques telles que la ségrégation ou l'exclusion spatiale et sociale ; des notions telles que la mixité sociale sont restées floues dans leur définition comme dans leurs implications. La Cour relève aussi le problème majeur qu'a constitué l'insuffisance de l'offre de logements à loyer modéré à la fin de la dernière décennie, compte tenu des répercussions directes, mais surtout indirectes, de la tension sur le marché du logement : l'exacerbation des comportements à l'égard des populations immigrées. Plusieurs mesures ont été prises, concernant la production de grands logements ou pour l'accompagnement d'épouses issues de ménages polygames entrées dans une démarche de « décohabitation », mais elles restent limitées dans leur ampleur comme dans leur efficacité. La définition de la politique du logement des « immigrés » devrait être le fait de la commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI), créée en 1998. En réalité, la CILPI s'est principalement occupée des foyers, elle n'a pu traiter que ponctuellement les problèmes de l'accès des immigrants au marché du logement social ou libre et n'a qu'imparfaitement assuré la coordination des organismes concernés par le logement des immigrés."

II-1.7 La mixité sociale contre le droit au logement

Le concept de mixité sociale a émergé au cours des années 80, face à la paupérisation et parfois à la concentration ethnique subie, dans les grands ensembles d'habitat social, en banlieue des grandes villes.

Le progrès de cette notion a été entériné par la Loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, dans laquelle elle apparaît plusieurs fois (six fois dans le seul article 56 consacré aux attributions de logement sociaux...), puis dans la Loi de Solidarité et de Renouvellement Urbain de 2000, dont l'article 55 dispose notamment que toutes les communes doivent disposer d'au moins 20% de logements sociaux, sous peine d'amende.

Mais paradoxalement, la notion de mixité sociale est devenue un moyen de filtrer l'accès au logement (et parfois à la ville), à l'encontre des catégories "indésirables". C'est devenue une chicane de plus dans l'exercice du droit au logement, pour ceux qui ont le plus de mal à l'exercer.

L'ensemble des chercheurs et commentateurs constatent ce glissement. Certains vont jusqu'à contester la pertinence de la notion : la mixité *"suggère juste que tout le monde est légitime à vivre, mais pas n'importe où. La notion de mixité sociale perpétue l'idée que des décideurs patentés -mais jamais explicitement identifiés- continuent à attribuer, à assigner un lieu de vie à leurs concitoyens. [...] La notion de mixité sociale relève en fait de l'espoir douteux, voire totalitaire, d'une harmonie sociale, qui résulte de l'homogénéité des comportements."*⁶³

Si la radicalisation de cette analyse ne fait pas l'unanimité, tous jugent avec sévérité l'usage qui est fait d'une notion entérinée par la Loi, sans être définie. *"Chacun peut lui donner le contenu qu'il désire. La mixité m'apparaît avant tout comme un discours d'injonction porté par la sphère des techniciens"*⁶⁴. *"Le terme de mixité est surtout utilisé dans des opérations de "déconcentration" de populations pauvres et en particulier de populations immigrées. Je partage le constat de Philippe Genestier sur le fait que les démolitions concernent avant les tours et les barres dans lesquelles se concentrent les populations immigrées"*⁶⁵.

Pour le Haut Conseil à l'Intégration *"l'équilibre du peuplement est paradoxalement devenu un obstacle de plus pour le déroulement normal d'une famille immigrée"*.

Le Conseil National des Villes, qui rassemble des élus locaux de diverses tendances politiques et qui ne peut pas être soupçonné de malveillance à l'égard des collectivités territoriales, insiste sur l'usage du flou que révèle la notion de mixité :

"La "mixité" sert souvent de bouclier aux collectivités locales pour ne pas loger les plus en difficultés.

La "mixité" est évoquée le plus souvent pour ne pas loger les familles à problèmes ou les plus démunies (toujours vécues comme un danger) et ne permet pas d'installer la variété sociale dans les quartiers. L'argument de la mixité sert ainsi pour organiser la vacance et déconcentrer la pauvreté. C'est une manière de "détendre" la concentration sociale, en espérant que le trop plein sera pris en charge ailleurs.

De même, les conférences intercommunales du logement apparaissent bien souvent comme des coquilles vides, car les maires qui n'ont pas de logements sociaux refusent d'y siéger. L'intercommunalité exigée reste "lettre morte", la solidarité un simulacre.

Les autorités préfectorales tiennent souvent le discours de la mixité, tout en favorisant de fait la concentration sociale.

Le droit au logement est alors évoqué pour permettre l'accès des personnes à un logement exclusivement dirigé vers les zones d'habitat social. Ce cloisonnement renforce les difficultés des bailleurs et des communes concernées.

Les bailleurs sont davantage préoccupés par la gestion et le fonctionnement de leur parc locatif que par l'évolution des besoins en matière de logement.

Ainsi, les organismes HLM se demandent plutôt "comment on entre dans le logement", et rarement "comment on en sort". Néanmoins, il faut reconnaître qu'il est bien souvent demandé aux bailleurs de répondre à des injonctions contradictoires. Car, on leur fait d'une part le reproche de ne pas loger suffisamment de pauvres et, d'autre part, on leur demande de loger des classes moyennes. Les logeurs sociaux ne pourront pas faire les deux à "périmètre égal"!

⁶³ Martine Chanal, Marc Uhry : "la pauvreté est-elle soluble dans la mixité ?" *Hommes et Migrations*, n°1245, sept. 2003

⁶⁴ Marie-Christine Jaillet : "la mixité urbaine est-elle une politique ?". Table ronde. *Esprit* n°303, mars-avril 2004

⁶⁵ Catherine Lelévrier : "la mixité urbaine est-elle une politique ?". Table ronde. *Esprit* n°303, mars-avril 2004

Les familles mal-logées ont une conscience très nette des phénomènes de ségrégation urbaine et en particulier de la rupture "d'égalité scolaire".

Dans certaines villes, le contingent de réservation 1% n'est pas consommé. Certaines familles refusent les conditions de vie qui y sont proposées, y compris lorsque les logements et les équipements sont de qualité. Elles pensent en particulier que leurs enfants n'auront pas les meilleures conditions pour travailler et ne pourront bénéficier des meilleures écoles.

Selon les collectivités territoriales et les bailleurs, une part non négligeable de ces familles préfèrent demeurer dans un habitat précaire, plutôt que d'habiter ces "cités de l'exclusion" (elles sont "libres dans la précarité"). En revanche, les familles non-logées n'ont pas cette latitude de choix, car elles se trouvent contraintes d'accepter ce qui leur est proposé. L'évocation de la mixité fait donc apparaître le phénomène de captivité territoriale et sociale des non-logés, l'écart entre mal-logés et non-logés, et une saturation des villes les plus déshéritées.

De défause en défause on se repasse le mistigri !

Il n'y aura pas de solution à court et moyen terme si une politique "volontariste" de re-équilibre n'est pas menée en faveur des communes qui ont trop de logements sociaux. Les opérations de démolition-reconstruction, dont on attend tout, risquent de favoriser "l'évaporation" des indésirables et leur concentration dans d'autres lieux. Pour rendre crédible la mixité, il faudra accepter d'aborder le couple logement-population et "ce qui se passe autour du logement", s'attaquer à la dégradation de l'environnement et à la rupture d'égalité scolaire, qui vont de pair avec la concentration urbaine. (CNV : Les avis du Conseil national des villes sur les enjeux du logement social, de l'habitat, du développement économique, dans le cadre du renouvellement urbain et de la décentralisation. 2005)

"La volonté de rétablir la mixité sociale dans les quartiers marqués par l'homogénéité de leur population sur des critères mal définis²¹ apporte une justification aux réticences à accueillir de nouveaux immigrés. Sur les sites connaissant des concentrations, c'est à dire plus généralement ceux situés en ZUS, les attributions évitent délibérément les ménages « fragiles » et sélectionnent prioritairement des ménages aux caractéristiques sociales et familiales plus stables. En d'autres termes, les immigrés, et tout spécialement ceux d'origine maghrébine, turque ou africaine, deviennent des indésirables renvoyés de quartiers en quartiers jusqu'à l'obtention du dosage acceptable. Devenus malgré eux des marqueurs de fragilité d'un quartier et vecteurs de risque, ils constituent un fardeau pour les services gestionnaires du logement social et subissent une captivité accrue dans leur environnement". (GELD – 2001)

Pourtant "Le dilemme de la mixité et du droit au logement est paradoxal car ces deux valeurs ne s'opposent pas au plan des principes. On peut même affirmer que le principe de mixité constitue l'une des modalités du droit au logement (Tanter et Toubon, 1999). Dans cette acception, la mixité sous-tend en effet l'idée d'une garantie d'accès en faveur des populations défavorisées dans les secteurs qui les excluent ordinairement". (GELD – 2001).

C'est donc bien dans l'utilisation de la mixité sociale par les dispositifs normatifs que cette notion devient un outil de discrimination et d'entrave à l'exercice du droit au logement. En ce sens, l'Etat est responsable de cette dérive et cette responsabilité, qui rend difficile la résolution des difficultés individuelles constitue en-soi une infraction aux trois paragraphes de l'article 31 de la Charte Sociale Révisée.

II.2- Etat juridique du droit au logement en France : un principe inapplicable

Les droits individuels à un logement de qualité et sécurisé existent fortement en droit français, à la fois par la production législative interne et par la forte légitimité juridique des traités internationaux.

Toutefois, la mise en œuvre de ces droits individuels se heurte à la faiblesse des procédures de recours existantes⁶⁶. En effet, les textes protecteurs offrent des recours aux personnes en situation "ordinaire", qui bénéficient d'un statut d'occupation établi et de normes de qualité garanties (même si nous verrons que ces protections se mettent difficilement en œuvre). Paradoxalement, les personnes rencontrant le plus de difficultés ne disposent pas de recours juridique possible pour les faire valoir, notamment les personnes privées de logement, avec un statut d'occupation précaire et/ou vivant dans des conditions matérielles très insatisfaisantes.

Le droit au logement est fortement affirmé dans les textes internationaux et nationaux, mais il reste un droit "programmatique", une ambition incertaine ne générant que des moyens aux objectifs variés et aux résultats aléatoires, même si le droit *du* logement (conception, construction, statuts d'habitation, aides sociales) offre certaines garanties et des recours judiciaires possibles aux habitants en place.

Le droit au logement n'est ni effectif, ni recherché. S'y substitue une logique d'offre de service accessible au plus grand nombre. Mais parmi ce "plus grand nombre" ne se trouvent pas les ménages les plus précarisés, ceux qui subissent une atteinte de leur droit au logement, tel que garanti entre autres par les trois paragraphes de l'article 31 de la Charte Européenne Sociale Révisée.

Nous détaillerons ici l'ensemble des sources du droit au logement, sensés s'appliquer en droit interne, pour illustrer l'habitude prise par la France de déconsidérer le droit au logement, quelle que soit sa valeur juridique, voire même d'utiliser des formulations ambitieuses comme de simples guirlandes destinées à distraire l'appétit légitime de droit des justiciables.

II.2.1 - En droit international

La France est un état "moniste" dont la Constitution prévoit que les traités internationaux se situent au sommet de la hiérarchie des normes juridiques et s'imposent aux règles nationales.

Art 55 : *"Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie"*.

A ce titre, les traités internationaux sont sensés être incorporés au droit interne.

Nous les invoquons ici, estimant que l'infraction délibérée à l'ensemble des engagements internationaux en matière de droit au logement, constitue en soi une infraction à l'article 31 de la Charte Sociale Européenne Révisée.

II.2.1.1 – L'Organisation des Nations Unies

Déclaration Universelle des Droits de l'Homme

Art. 25 : Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les

⁶⁶ Le 9^{ème} rapport du Haut Comité pour le Logement des Défavorisés consacre quatre pages à détailler la faiblesse des dispositifs de recours, avant de proposer de rendre le droit au logement opposable

services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.

Pacte International relatif aux Droits Economiques Sociaux et Culturels.

Art. 11 : Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie.

observation Générale n°4

"L'Observation Générale N°4 sur le droit à un logement adéquat du Comité des Nations Unies sur les Droits Economiques, Sociaux et Culturels a considéré l'Observation Générale "comme un moyen de développer une compréhension commune des normes en établissant une définition prescriptive". L'Observation Générale décline les éléments de politiques de l'habitat que les Etats doivent mettre en œuvre pour fournir des conditions d'habitat acceptables à ces citoyens. Il y décline en détail les éléments d'un logement suffisant, au sens où cela est reconnu par la communauté internationale. Prises dans leur totalité, ces déclinaisons forment le cœur des garanties qui, dans le cadre des lois publiques internationales, protègent légalement tous les individus."⁶⁷

a) La sécurité légale de l'occupation.

[...] Quel que soit le régime d'occupation, chaque personne a droit à un certain degré de sécurité qui garantit la protection légale contre l'expulsion, le harcèlement ou autres menaces. Les Etats parties doivent par conséquent prendre immédiatement des mesures en vue d'assurer la sécurité légale de l'occupation aux individus et aux familles qui ne bénéficient pas encore de cette protection, en procédant à de véritables consultations avec les personnes et les groupes concernés.

b) L'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures.

[...] Tous les bénéficiaires du droit à un logement convenable doivent avoir un accès permanent à des ressources naturelles et communes : de l'eau potable, de l'énergie pour cuisiner, le chauffage et l'éclairage, des installations sanitaires et de lavage, des moyens de conservation des denrées alimentaires, d'un système d'évacuation des déchets, de drainage et des services d'urgence;

c) La capacité de paiement.

Le coût financier du logement pour les individus ou les ménages devrait se situer à un niveau qui ne menace ni ne compromette la satisfaction d'autres besoins fondamentaux. Les Etats parties devraient faire en sorte que, d'une manière générale, le pourcentage des coûts afférents au logement ne soit pas disproportionné aux revenus. Les Etats parties devraient prévoir des allocations de logement en faveur de ceux qui n'ont pas les moyens de payer un logement, et des modalités et niveaux de financement du logement qui reflètent fidèlement les besoins en la matière. Conformément au principe du respect de la capacité de paiement, les locataires devraient être protégés par des mesures appropriées contre des loyers excessifs ou des augmentations de loyer excessives. [...]

d) L'habitabilité.

Un logement convenable doit être habitable, en ce sens qu'il doit offrir l'espace convenable et la protection contre le froid, l'humidité, la chaleur, la pluie, le vent ou d'autres dangers pour la santé, les risques dus à des défauts structurels et les vecteurs de maladies. La sécurité physique des occupants doit également être garantie. [...]

e) La facilité d'accès.

Un logement convenable doit être accessible à ceux qui y ont droit. Les groupes défavorisés doivent avoir pleinement accès, en permanence, à des ressources adéquates en matière de logement. Ainsi, les groupes défavorisés tels que les personnes âgées, les enfants, les handicapés physiques, les incurables, les séropositifs, les personnes ayant des problèmes médicaux chroniques, les malades mentaux, les victimes de catastrophes naturelles, les personnes qui vivent dans des régions à risques naturels et d'autres groupes devraient bénéficier d'une certaine priorité en matière de logement. Tant la législation

⁶⁷ Padraic Kenna. *Le logement dans les outils du droit international*. Ed. Mario Mella. 2005

en matière de logement que son application devraient prendre pleinement en considération les besoins spéciaux de ces groupes. [...]

f) L'emplacement.

Un logement convenable doit se situer en un lieu où existent des possibilités d'emploi, des services de santé, des établissements scolaires, des centres de soins pour enfants et d'autres services sociaux. [...] Les logements ne doivent pas être construits sur des emplacements pollués ni à proximité immédiate de sources de pollution qui menacent le droit à la santé des occupants;

g) Le respect du milieu culturel.

L'architecture, les matériaux de construction utilisés et les politiques en la matière doivent permettre d'exprimer convenablement l'identité culturelle et la diversité dans le logement. Dans les activités de construction ou de modernisation de logements, il faut veiller à ce que les dimensions culturelles du logement ne soient pas sacrifiées [...].

L'observation générale n°7 : Le droit à un logement suffisant – expulsions forcées⁶⁸

Le terme "expulsions forcées" tel qu'il est utilisé par cette observation générale est défini comme l'éviction permanente ou temporaire, contre leur volonté et sans qu'une protection juridique ou autre appropriée ait été assurée, de personnes, de familles ou de communautés de leurs foyers ou des terres qu'elles occupent. L'interdiction frappant les expulsions forcées ne s'applique toutefois pas à celles qui sont opérées par la force dans le respect de la loi et conformément aux dispositions des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme⁶⁹.

Les femmes, les enfants, les jeunes, les personnes âgées, les populations autochtones, les minorités ethniques et autres ainsi que les personnes et groupes vulnérables, souffrent plus que les autres de la pratique des expulsions forcées. Les femmes surtout sont particulièrement vulnérables du fait de la discrimination juridique et des autres formes de discrimination dont elles sont souvent victimes concernant le droit de propriété (y compris le droit de posséder un domicile) ou le droit d'accéder à la propriété ou au logement, et en raison des actes de violence et des sévices sexuels auxquels elles sont exposées lorsqu'elles sont sans-abri.⁷⁰

Le Comité considère que les mesures protectrices devant encadrer les procédures d'éviction incluent :

- (a) l'opportunité d'une véritable consultation de ceux qui sont concernés*
- (b) une information adéquate et raisonnable de toutes les personnes concernées antérieurement à la programmation de l'expulsion*
- (c) une information sur les expulsions proposées, et, lorsque c'est applicable, sur le devenir de la terre ou du logement, qui doit être délivrée dans un délai raisonnable à toutes les personnes concernées.*
- (d) particulièrement lorsque des groupes de personnes sont impliqués, la présence d'officiels gouvernementaux ou de leurs représentants, pendant l'expulsion.*
- (e) l'identification de toutes les personnes qui procèdent à l'expulsion*
- (f) la garantie que les expulsions ne se déroulent pas pendant une période de particulière rigueur climatique ou la nuit, à moins que les personnes concernées y consentent.*
- (g) l'assurance de recours légaux*
- (h) l'apport, là où c'est possible, d'un soutien juridique pour aider les personnes qui en ont besoin à solliciter réparation auprès du tribunal.*

Textes périphériques ayant trait au logement

En dehors de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et du Pacte International des Droits Economiques Sociaux et Culturels, la France a signé et/ou ratifié plusieurs textes ayant une implication en matière de droit au logement, soit à propos de publics spécifiques, soit par entrée thématique.

- La *Convention Internationale des Droits de l'Enfant* (1989).
- La *Convention relative au statut des réfugiés* (1951).

⁶⁸ UN Doc. E/1998/22 Annexe IV.

⁶⁹ *Ibid.*, para. 3.

⁷⁰ *Ibid.*, para. 10.

- La *Convention internationale sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur familles* (1990).
- La *Déclaration des Droits du Déficiant Mental* (1975) de l'AG de l'ONU, résolution 2542 (XXIV) du 11 Décembre 1975.
- La *Déclaration de Vancouver sur les établissements humains* (1976) adoptée par la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains en 1976.
- La *Stratégie Globale du Logement jusqu'en l'An 2000* adoptée par l'Assemblée Générale de l'ONU dans sa résolution 43/181 du 20 Décembre 1988.
- La *Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement* (UNCED) de Rio de Janeiro en 1992, qui a adopté l'Agenda 21.
- La *recommandation n°115 de l'Organisation Internationale du Travail, sur le logement des travailleurs* de 1961.

II.2.1.2 – Le Conseil de l'Europe

La Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme

Art. 3 : Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

Art. 6: Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.

Art. 8 : Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

Art. 13 : Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

Art. 14 : La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

Protocole n°1. Article premier – protection de la propriété : Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes.

La Charte Européenne Sociale Révisée

Art. 30 : En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Parties s'engagent:

- à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille ;...

Art.31 : En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées:

1- à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant;

- 2- à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive;
- 3- à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes.

II.2.1.3 – L'Union Européenne

Le principe de subsidiarité -entre autres- a induit une faible production législative européenne en matière de logement.

Toutefois, différents textes juridiquement valides concernent la mise en œuvre du droit au logement. Par ailleurs, l'Union Européenne diffère des autres structures internationales en ce qu'elle ne produit pas uniquement des règles, mais elle encadre également les politiques publiques par la production d'objectifs, d'indicateurs, de moyens, de modes opératoires communs. Ce corpus mérite d'être appréhendé comme un ensemble cohérent d'encadrement de la stratégie française de mise en œuvre du droit au logement.

Traité d'Amsterdam :

Art. 13 : En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Parties s'engagent :

- à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille ;...

Article 136 : La Communauté et les États membres, conscients des droits sociaux fondamentaux, tels que ceux énoncés dans la Charte sociale européenne signée à Turin le 18 octobre 1961 et dans la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989, ont pour objectifs la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable et la lutte contre les exclusions.

A cette fin, la Communauté et les États membres mettent en œuvre des mesures qui tiennent compte de la diversité des pratiques nationales, en particulier dans le domaine des relations conventionnelles, ainsi que de la nécessité de maintenir la compétitivité de l'économie de la Communauté.

Ils estiment qu'une telle évolution résultera tant du fonctionnement du marché commun, qui favorisera l'harmonisation des systèmes sociaux, que des procédures prévues par le présent traité et du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives.

Article 137 :

1. En vue de réaliser les objectifs visés à l'article 136, la Communauté soutient et complète l'action des États membres dans les domaines suivants:

- l'amélioration, en particulier, du milieu de travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs;
- les conditions de travail;
- l'information et la consultation des travailleurs;
- l'intégration des personnes exclues du marché du travail, sans préjudice de l'article 150;
- l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement dans le travail.

2. A cette fin, le Conseil peut arrêter, par voie de directives, des prescriptions minimales applicables progressivement, compte tenu des conditions et des réglementations techniques existant dans chacun des États membres. Ces directives évitent d'imposer des contraintes administratives, financières et juridiques telles qu'elles contrarieraient la création et le développement de petites et moyennes entreprises.

La Directive du Conseil 2000/43/EC

Cette directive promeut la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre personnes, sans considération pour leur origine raciale ou ethnique et spécifiquement :

s'applique à toute personne se trouvant sur le territoire de l'Union Européenne, concerne aussi bien les secteurs publics et privés, au sujet de : [...] (h) " l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services, à la disposition du public, y compris en matière de logement"⁷¹

Afin de se conformer à la Directive, les Etats Membres prendront les mesures nécessaires pour s'assurer que :

*soient supprimées les dispositions législatives, réglementaires, administratives contraires au principe de l'égalité de traitement⁷²
[soient adoptées] les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 19 juillet 2003⁷³
Les Etats membres communiquent à la commission au plus tard le 19 juillet 2005, et ensuite tous les cinq ans, les informations nécessaires à l'établissement par la Commission d'un rapport au Parlement Européen et au Conseil, sur l'application de la présente directive⁷⁴.*

Charte Européenne des Droits Fondamentaux

La charte des droits fondamentaux a été proclamée lors du Conseil européen de Nice du 7 décembre 2000. Les droits fondamentaux y sont classés en six chapitres : Dignité, Egalité, Solidarité, Citoyenneté et Justice. Est intégré au chapitre Solidarité :

Art. 34.3 : Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales.

L'agenda pour la politique sociale de l'Union Européenne

En juin 2000 la commission Européenne a annoncé un programme d'action de cinq ans, pour "dessiner une nouvelle Europe", établissant un *agenda pour une politique sociale*⁷⁵.

L'agenda pour une politique sociale servira de charpente à toutes les activités de l'Union Européenne en matière de politiques sociales, pour une période de cinq ans.

"Pour préparer l'avenir, l'Union doit s'appuyer sur ses acquis. Elle doit ainsi continuer à promouvoir les valeurs de solidarité et de justice qui la caractérisent et que la Charte des droits fondamentaux consacre solennellement. Le modèle social européen, caractérisé en particulier par des systèmes de protection sociale de haut niveau, par l'importance du dialogue social, et par des services d'intérêt général, dont le champ couvre des activités essentielles à la cohésion sociale, repose aujourd'hui, par delà la diversité des systèmes sociaux des Etats membres, sur un socle commun de valeurs"⁷⁶.

Dans sa revue des plans d'action nationaux soumis par les Etats Membres dans le cadre de *l'Agenda pour une Politique Sociale*, le rapport de la Commission apportait ce commentaire concernant l'habitat :

Tous les Etats Membres reconnaissent l'importance de l'accès à un habitat décent, comme condition essentielle à l'intégration sociale et à la participation à la société. Les marchés de l'habitat dans les Etats Membres diffèrent grandement, mais fonctionnent généralement plutôt bien. La plupart des résidents de l'Union Européenne vivent dans un logement décent, voire de bonne qualité, qu'ils louent ou possèdent, avec un accès sécurisé à l'approvisionnement en eau, en électricité et en chauffage.

⁷¹ Directive du Conseil 2000/43/EC. OJ. L. 180/22. 19.7.2000., Article 3(1)

⁷² *Ibid.* Article 14

⁷³ *Ibid.* Article 16

⁷⁴ *Ibid.*, Article 17

⁷⁵ Commission Européenne, *Communication de la commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité Economique et Social et au comité des Région. Agenda pour une politique sociale.* Bruxelles, 28/6/2000 COM(2000) 379 final.

⁷⁶ Conclusion de la Présidence. Conseil Européen de Nice, 7,8 et 9 décembre 2000 annexe 1. para.11

Quand il s'adresse aux tranches à bas revenus de la société, le marché connaît des performances moins satisfaisantes dans la plupart des Etats Membres et ce phénomène se renforce. La décroissance du volume de logements à prix abordables aux premiers échelons du marché de l'habitat tend à pousser un nombre croissant de ménages au faible pouvoir d'achat vers les segments résiduels du marché.

Dans ce segment, la qualité de l'habitat est médiocre et déclinante, manque d'éléments de confort de base et le rapport qualité/prix est généralement mauvais en raison de la forte pression de la demande.

Les nouvelles formes précaires d'habitat se traduisent par la généralisation de la location meublée ou suroccupée, les squats d'immeubles, de gares ou autres espaces publics, et les formes d'habitat informels comme les caravanes, cabanes, bateaux et garages.

Vu l'importance des dépenses liées à l'habitat dans le budget total des ménages (en moyenne 25% dans l'Union Européenne) les hausses de loyer ont un effet particulièrement assommant sur les ressources résiduelles des ménages à bas revenu, qui les repousse souvent loin en dessous du seuil de pauvreté.

L'utilisation d'indicateurs qui ciblent la part du loyer net dans les revenus disponibles, autant que le reste à vivre net, après les dépenses totales liées à l'habitat, telle que proposée par les Pays-Bas constitue une avancée bienvenue.

Déclaration de Lisbonne

Lors du Sommet Européen de Lisbonne en mars 2000, l'Union Européenne s'est fixé comme objectif d'avoir un impact décisif sur l'éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale d'ici 2010. Aussi, le Conseil européen a défini de nouvelles stratégies pour l'Union en matière d'emploi, de réforme économique et de cohésion sociale.

32. Il est inacceptable que, dans l'Union, tant de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté et soient touchées par l'exclusion sociale. Il faut prendre des mesures pour donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté en fixant des objectifs appropriés devant être approuvés par le Conseil d'ici à la fin de l'année. Le Groupe à haut niveau sur la protection sociale sera associé à ces travaux. La nouvelle société de la connaissance offre de formidables possibilités pour réduire l'exclusion sociale, que ce soit en créant les conditions économiques d'une plus grande prospérité grâce à des taux de croissance et d'emploi plus élevés ou en créant de nouvelles modalités de participation à la société. Mais elle comporte également le risque de voir sans cesse s'élargir le fossé entre ceux qui ont accès aux nouvelles connaissances et ceux qui en sont exclus. Afin d'éviter ce risque et d'exploiter pleinement les nouvelles possibilités, il faut s'efforcer d'améliorer les qualifications, de favoriser l'accès de tous à la connaissance et aux possibilités offertes et de lutter contre le chômage : l'emploi est la meilleure protection contre l'exclusion sociale. Les politiques de lutte contre l'exclusion sociale devraient reposer sur une méthode ouverte de coordination combinant les plans d'action nationaux et une initiative favorisant la coopération dans ce domaine, que la Commission présentera d'ici à juin 2000.

33. En particulier, le Conseil européen invite le Conseil et la Commission à :

- favoriser une meilleure compréhension de l'exclusion sociale par la poursuite du dialogue et des échanges d'informations et de meilleures pratiques, sur la base d'indicateurs arrêtés d'un commun accord ; le Groupe à haut niveau sur la protection sociale sera associé à l'établissement de ces indicateurs ;

- intégrer la promotion de la solidarité dans les politiques des Etats membres en matière d'emploi, d'éducation et de formation, de santé et de logement, cette intégration étant complétée au niveau communautaire par l'intervention des fonds structurels dans le respect du cadre budgétaire actuel ;

- définir des actions prioritaires pour des groupes cibles déterminés (par exemple les minorités, les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées), le choix des actions les plus adaptées à leur situation particulière étant laissé à l'appréciation des Etats membres, qui feront ensuite rapport sur la mise en œuvre de ces actions.

34. Compte tenu des présentes conclusions, le Conseil poursuivra ses réflexions sur la future orientation de la politique sociale, sur la base d'une communication de la Commission, afin d'arriver en décembre, au Conseil européen de Nice, à un accord sur un agenda social européen intégrant les initiatives des différents partenaires concernés.

L'éradication le phénomène de pauvreté doit s'effectuer selon une Méthode Ouverte de Coordination. Cette méthode consiste, pour l'Union, à définir de grandes lignes directrices : des objectifs à court, moyen ou long terme fixés par les Etats Membres ; à établir des critères d'évaluation au moyen d'indicateurs afin de comparer les meilleures pratiques ; à traduire ces lignes directrices européennes en politiques nationales et enfin, à procéder périodiquement à un suivi, une évaluation. Nouveau

mode réglementaire européen, la Méthode Ouverte de Coordination s'applique dans une dizaine de domaines dans la perspective d'atteindre les objectifs économiques et sociaux établis sur dix ans dans le cadre de la stratégie de Lisbonne.

Les traités internationaux signés et ratifiés par la France offrent donc une certaine protection du droit au logement, ainsi que les engagements communs pris au niveau de l'Union Européenne. Mais deux éléments viennent contrecarrer leur application réelle :

- la faible prise en compte de textes internationaux contraignants par les juridictions locales⁷⁷, et leur interprétation aléatoire selon les territoires.**
- le manque de recours individuels susceptibles de faire valoir ces droits. A l'exception de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme, aucun traité international n'offre de recours individuel. Or la CESDH n'est pas le texte offrant les protections les plus précises en matière de Droit au Logement.**

De fait, la procédure de réclamation collective basée sur la Charte Européenne Sociale Révisée est la seule procédure de recours existante à l'échelle internationale, en matière de droit au logement.

⁷⁷ il aura fallu une dizaine d'années pour convaincre les tribunaux locaux de considérer les convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme comme un traité international normatif. Fréquemment, les droits sociaux affirmés dans les traités, y compris la déclaration universelle des droits de l'homme, sont particulièrement méconnus.

II.2.2 – En droit interne

II.2.2.1 - Le droit au logement

Plusieurs Lois affirment l'importance du droit au logement auquel est conféré un caractère "fondamental", c'est-à-dire un droit dont l'exercice conditionne l'égalité de dignité entre êtres humains.

Loi du 6 juillet 1989⁷⁸ :

*art. 1 : **Le droit au logement est un droit fondamental** ; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent. L'exercice de ce droit implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales.*

Aucune personne ne peut se voir refuser la location d'un logement en raison de son origine, son patronyme, son apparence physique, son sexe, sa situation de famille, son état de santé, son handicap, ses moeurs, son orientation sexuelle, ses opinions politiques, ses activités syndicales ou son appartenance ou sa non-appartenance vraie ou supposée à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

En cas de litige relatif à l'application de l'alinéa précédent, la personne s'étant vu refuser la location d'un logement présente des éléments de fait laissant supposer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte. Au vu de ces éléments, il incombe à la partie défenderesse de prouver que sa décision est justifiée. Le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles.

Les droits et obligations réciproques des bailleurs et des locataires doivent être équilibrés dans leurs relations individuelles comme dans leurs relations collectives.

Loi du 31 mai 1990 :

*Art.1 : **Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation.***

Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir et pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques.

Loi du 28 juillet 1998 :

art. 1 : La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation.

La présente loi tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance.

L'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics dont les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, les organismes de sécurité sociale ainsi que les institutions sociales et médico-sociales participent à la mise en oeuvre de ces principes.

Ils poursuivent une politique destinée à connaître, à prévenir et à supprimer toutes les situations pouvant engendrer des exclusions.

⁷⁸ cette Loi reprend une Loi de 1982, abrogée en 1986. La Loi de 1982 était la première qui affirmait le droit au logement, mais avec une portée limitée, selon le chercheur René Ballain (Economie & Humanisme, 2004) : " C'est en 1982, que le droit à l'habitat apparaît pour la première fois dans un texte législatif. L'article premier de la loi du 22 juin est particulièrement ambitieux puisqu'il affirme que « le droit à l'habitat est un droit fondamental. » Et il ajoute que « l'exercice de ce droit implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation et de sa localisation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouvert à toutes les catégories sociales ». La portée du texte est plus limitée dans les faits puisqu'il s'attache essentiellement à définir les droits et obligations des bailleurs et des locataires et à rendre plus juste le rapport locatif que le Code civil avait profondément déséquilibré en ne le fondant que sur le droit de propriété."

Ils prennent les dispositions nécessaires pour informer chacun de la nature et de l'étendue de ses droits et pour l'aider, éventuellement par un accompagnement personnalisé, à accomplir les démarches administratives ou sociales nécessaires à leur mise en oeuvre dans les délais les plus rapides.

Les entreprises, les organisations professionnelles ou interprofessionnelles, les organisations syndicales de salariés représentatives, les organismes de prévoyance, les groupements régis par le code de la mutualité, les associations qui oeuvrent notamment dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre l'exclusion, les citoyens ainsi que l'ensemble des acteurs de l'économie solidaire et de l'économie sociale concourent à la réalisation de ces objectifs.

Conseil Constitutionnel

(Le Conseil Constitutionnel est la plus haute juridiction française, validant la conformité de la production légale et réglementaire avec la Constitution).

Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995 :

[...] Considérant qu'aux termes du dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, "La nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement" ; qu'aux termes du onzième alinéa de ce Préambule, la nation "garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence" ;

Considérant qu'il ressort également du Préambule de la Constitution de 1946 que la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle ;

Considérant qu'il résulte de ces principes que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle ;

Considérant qu'il incombe tant au législateur qu'au Gouvernement de déterminer, conformément à leurs compétences respectives, les modalités de mise en oeuvre de cet objectif à valeur constitutionnelle ; que le législateur peut à cette fin modifier, compléter ou abroger des dispositions législatives antérieurement promulguées à la seule condition de ne pas priver de garanties légales des principes à valeur constitutionnelle qu'elles avaient pour objet de mettre en oeuvre ; [...]

L'interprétation habituelle de ce texte constitue à mettre en balance le droit de propriété "valeur constitutionnelle", et le droit au logement "objectif de valeur constitutionnelle", qui lui serait donc moindre en valeur et étant ainsi relativisé, n'engagerait que faiblement à sa mise en oeuvre.

Or la décision du Conseil Constitutionnel précise que le Gouvernement et le Parlement doivent déterminer les modalités de mise en oeuvre du droit au logement, avec comme seule restriction d'éventuelles atteintes à d'autres garanties constitutionnelles.

De fait, aucune initiative gouvernementale ou parlementaire n'a défini les "modalités de mise en oeuvre du droit au logement". Au contraire, l'invocation répétée au droit au logement comme principe général, dans le premier article de plusieurs Lois, n'a été qu'une référence pour traiter d'autres sujets : encadrement des rapports locatifs, organisation des dispositifs de gestion du logement des défavorisés, organisation de la mixité sociale, etc.

Les textes légaux et réglementaires nationaux proclament le droit au logement, mais n'abordent les politiques de l'habitat que comme une fourniture de services, et jamais sous l'angle de l'organisation d'un droit individuel.

Ceci se traduit notamment par l'absence de garantie minimale apportée aux individus et par l'absence de recours amiable⁷⁹ ou judiciaire, en cas d'absence de logement.

Comme le constatait la Fondation Abbé Pierre dans son rapport annuel 2001 sur l'état du mal logement en France "si le juge est, traditionnellement l'arbitre des litiges entre propriétaires et locataires et intervient à ce titre dans le contentieux de l'expulsion avec les nouveaux instruments mis à sa disposition, il semble largement absent lorsqu'il s'agit de garantir le droit d'accéder à un logement".

⁷⁹ Pour être précis, il existe une "commission de médiation", définie par la Loi du 28 juillet 1998, que les demandeurs de logement social peuvent saisir après un délai d'attente "anormalement long", fixé localement. Cela vise à réparer d'éventuelles inégalités de traitement (dans la mesure où le délai acceptable est fixé à partir des durées moyennes d'attente et pas des besoins individuels). Par ailleurs, cette commission ne représente qu'une garantie d'instruction de la demande et pas une garantie de réponse. D'ailleurs, elle n'établit que des préconisations et n'a pas vocation à décider d'un éventuel relogement.

II.2.2.2 - Les autres droits concernant l'habitat

Si le droit à un logement décent est affirmé, mais pas décliné en tant que droit, par les textes légaux et réglementaires, il existe une variété de textes interférant avec le droit au logement, que ce soit pour y contribuer pour le diluer.

Il n'est pas possible de tous les lister, mais nous souhaitons citer les principaux thèmes concernés et observer leur interférence avec le droit au logement.

Le droit à la santé

La question de la qualité de l'habitat est principalement abordée sous l'angle sanitaire, de la dangerosité de l'habitat. Différents textes traitent des contraintes qui pèsent sur les logeurs, en termes de normes d'habitabilité (surface, ouvertures, hauteur sous plafond,...), de salubrité (présence de plomb ou d'amiante, dangerosité,...), de décence (ensemble de caractéristiques techniques suffisantes), de dignité (renvoyant aux conditions de vie).

La Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au Renouvellement Urbain a largement renforcé et élargi les possibilités offertes aux habitants et aux collectivités d'intervenir à ce titre.

Cette entrée sanitaire fait peser d'importantes contraintes sur le propriétaire, depuis "l'interdit d'habiter", jusqu'à l'obligation de travaux ou de relogements,

Les habitants et les collectivités disposent d'un arsenal juridique assez complet, avec différentes possibilités de recours judiciaire.

Ceci dit, il est à noter que ce dispositif protecteur pour les ménages logés est une arme qui se retourne contre les sans-logis : au nom des normes sanitaires, certains bidonvilles sont rasés, sans relogement des "habitants", condamnés à reconstruire sans cesse leur abri de fortune. Ce phénomène a pu être notamment constaté sur différents campements-bidonvilles de roms d'Europe de l'Est, notamment dans la région parisienne et dans la région lyonnaise.

Par ailleurs, l'encadrement légal de la protection sanitaire des individus en matière d'habitat n'est pas nécessairement mis en œuvre dans les faits, comme nous l'avons vu plus haut.

Le droit de l'urbanisme

Le droit de l'urbanisme (c'est à dire, sommairement, les conditions d'occupation du sol) a pour principal objet de protéger l'intérêt général d'initiatives particulières qui y contreviendraient.

Les développements récents en France, en lien avec le droit au logement, ont été marqués par la recherche de mixité sociale (obligation d'un minimum de 20% de logements sociaux par commune⁸⁰), l'intégration de logiques de développement durable, de rapport équilibré entre services et habitat, de la recherche de cohérence dans les formes bâties et dans les formes urbaines, etc.

Là encore, il s'agit d'un droit essentiellement protecteur... pour les ménages en place. Ceux-ci peuvent en effet prétendre à une certaine qualité de vie.

Mais le droit de l'urbanisme est également un outil pour empêcher l'implantation locale de groupes sociaux indésirables.

A titre d'exemple, les documents d'urbanisme peuvent exiger un "toit en pente, de tuiles rouges" sur une commune, au titre de la cohérence esthétique, dont le but véritable est d'empêcher l'habitat en caravane, donc la présence de gens du voyage.

Autre exemple : les communes peuvent décider d'un "coefficient d'occupation des sols" qui détermine la surface à bâtir d'un terrain, tellement faible qu'il n'est pas financièrement possible d'y réaliser du logement social (les modes de financement ne permettent pas d'acheter un hectare pour construire une maison...).

Et comme en matière de santé, les règlements d'urbanisme s'opposent aux mal-logés. Le fait d'habiter sur une zone qui n'y est pas destinée suffit à ordonner l'expulsion et la démolition des locaux d'habitation, y compris pour des ménages propriétaires des terrains. Ainsi, les terrains inconstructibles sont régulièrement vendus à des ménages sans solution, manquant des connaissances

⁸⁰ Art. 55 de la Loi de Solidarité et de Renouvellement Urbain

réglementaires nécessaires et attirés par la modestie du prix, qui s'y installent avant d'en être le plus souvent expulsés⁸¹.

Et les Lois qui imposent des contraintes sociales aux collectivités locales ne sont pas respectées. Par exemple, la Loi de Solidarité et de Renouvellement Urbain de 2000 prévoit l'obligation pour les communes d'atteindre un seuil minimum de 20% de logements sociaux parmi les résidences principales. Cinq ans après l'adoption de cette Loi, 45% des communes concernées qui disposaient de moins de 5% de logements sociaux (les communes les plus éloignées de l'objectif) n'avaient programmé aucun nouveau logement. Au total, parmi les 741 communes concernées, une sur trois n'a programmé aucun nouveau logement social⁸².

Les mécanismes coercitifs qui pèsent sur ces communes sont légers : une faible amende moins onéreuse que le coût social estimé de la présence d'habitants pauvres. Concernant l'obligation d'aires d'accueil pour les Gens du Voyage, nous verrons plus loin que 10% des communes ont rempli leurs obligations. Sans sanction.

Il aurait été possible –et simple- de donner à ces contraintes une valeur telle que les communes qui ne s'y conforment pas se voient geler l'ensemble des crédits d'Etat et voient le Plan Local d'Urbanisme (qui fonde l'affectation des zones foncières) inapplicable.

Les contraintes sociales qui pèsent sur les communes relèvent donc d'une réglementation décorative. Et ce caractère décoratif est délibéré puisque les solutions pour rendre effectives ces contraintes sont simples, sans coût et connues.

De la même manière, les opportunités légales dont l'Etat s'est doté pour répondre aux situations de crise sont sous-exploitées. Par exemple la réquisition des hôtels non dévolus au tourisme (possibilité sans doute méconnue), ou la possibilité de réquisitionner des logements vacants (plus médiatique), instaurée par l'ordonnance du 11 octobre 1945, "dans toute commune où sévit une crise du logement". Selon le journal *le Moniteur* du 1^{er} septembre 2005, "*utilisée dans les années 50 et 60, cette disposition est peu à peu tombée en désuétude*", malgré la persistance médiatique de son invocation, notamment par l'association Droit au Logement.

Les dispositifs contraignants, comme les opportunités d'intervention sont donc sous-exploités.

Comme en matière de santé, le droit de l'urbanisme ne contribue pas au droit au logement, mais offre des garanties de qualité au plus grand nombre. Les documents d'urbanisme étant largement déterminés au niveau local, les groupes indésirables, non territorialisés, sont rarement pris en compte dans un sens favorable. La différence entre un droit universel et un système de garanties partiel s'exerce au détriment des ménages les plus vulnérables, dont le droit au logement est le plus mis en cause.

Aide sociale individuelle

Les mécanismes d'aide sociale s'inscrivent partiellement dans cette logique de garanties apportées au plus grand nombre, comme substitut de droit au logement.

Les aides individuelles au logement sont des aides financières calculées à partir du revenu des ménages, de la composition familiale et du lieu de vie. Ce sont des aides de droit : toute personne entrant dans les critères a droit au montant d'aide correspondant et en cas de désaccord, peut engager une procédure de recours amiable puis contentieux. Sur le principe (et malgré les réticences exprimées par ailleurs sur l'utilisation de ces aides comme outil massif des politiques publiques de l'habitat), ces aides contribuent donc à rétablir une forme d'égalité entre les locataires... en place et sans difficultés.

En effet, pour éviter de subventionner des logeurs indécents et pour éviter un détournement de l'objet de ces aides par les ménages, elles ne sont pas accessibles aux sans-logis (qui n'ont pas de loyer à payer), ni aux ménages en impayés de loyer (qui utilisent donc ces aides à d'autres fins que le logement) et aux ménages logeant dans des logements ne répondant pas aux normes de qualité. Ce dernier point est aujourd'hui cohérent avec une disposition de la Loi de Solidarité et de Renouvellement Urbain (2000), qui précise que les loyers d'un logement ne répondant pas aux normes de qualité n'est plus dû par le locataire. Mais l'impossible accès aux aides individuelles au

⁸¹ une jurisprudence fournie illustre cette situation (Billotet/commune de Gleizé, etc.)

⁸² source : Fondation Abbé Pierre, *rapport annuel 2005, L'Etat du mal-logement en France*

logement concerne également les familles trop nombreuses par rapport à la taille du logement, ou vivant dans des conditions atypiques (gens du voyage en caravane, par exemple).

Non seulement la solidarité nationale et la redistribution des richesses ne vont pas vers les moins bien logés, mais cette politique tend à faire peser sur les ménages la responsabilité de leurs mauvaises conditions de vie. L'exemple de la "surface nécessaire" (25m² pour un couple, plus 9m² par personne supplémentaire) pour accéder aux aides au logement est illustratif de cette responsabilité qui pèse sur les ménages, alors qu'ils sont les premières victimes de ces situations.

Le droit général contribue aujourd'hui à empiéter sur le droit au logement

L'évolution du droit au logement tient partiellement à l'évolution des textes normatifs de portée générale. A titre d'exemple, Miloon Kothari rapporteur spécial de l'ONU sur le logement, pointe l'impact de la Loi de Sécurité Intérieure en France, sur les conditions de vie des tsiganes. Comme nous l'avons vu précédemment, cette Loi a criminalisé l'installation de caravanes sans autorisation. Ce faisant, elle permet une expulsion des caravanes sans procédure judiciaire et des sanctions pénales (amendes, prison), aboutissant à criminaliser un mode de vie qui concerne environ 400 000 personnes.

II.2.2.3 – La dilution commode des responsabilités

L'absence de droit juridique au logement résulte à la fois de l'absence de garantie individuelle apportée à tous, de l'absence de procédure de recours en cas de non respect de ces garanties et de l'absence d'entité juridiquement responsable de leur effectivité.

Dans ses 8^{ème} et 9^{ème} rapports annuels, le Haut Comité pour le Logement des Défavorisés a insisté sur la nécessité d'établir un droit au logement opposable, ce qui nécessite une clarification des responsabilités.

"On n'imagine plus aujourd'hui qu'une personne puisse rester sans soins en France, quelles que soient ses ressources, quels que soient les problèmes d'effectifs ou de budget des hôpitaux. La possibilité pour chacun d'accéder aux soins n'est pas uniquement la conséquence d'une bonne organisation du système de santé, elle en est le point de départ, l'élément fondateur.

Le même raisonnement doit s'appliquer en matière de droit au logement. Il n'est plus acceptable que celui-ci ne soit que la résultante espérée des mécanismes d'aide mis en place. Une inversion de logique s'impose : le droit au logement doit commander à la mise en œuvre des outils nécessaires.

Il faut donc passer d'une obligation de moyens à une obligation de résultats.¹⁸³

Il indiquait dans son 9^{ème} rapport :

"Les politiques menées sont souvent partielles, ciblées sur un objectif. Il est indispensable que toute règle édictée, toute action menée au nom de la collectivité, prennent en compte comme une contrainte l'obligation de permettre à chacun de se loger. Tel est le sens de la démarche de l'opposabilité. Il s'agit, en créant une obligation de résultat, de mettre le droit au logement au cœur des politiques de l'habitat, qu'il s'agisse de la détermination des règles d'urbanisme, de la conduite d'une action foncière, de la rénovation urbaine ou du logement social et, plus largement, de toute politique qui a un impact, direct ou indirect, sur l'offre et sur la demande de logement. Il s'agit d'abord de donner au citoyen en difficulté la possibilité, qui n'existe pas actuellement, de se tourner vers une autorité politique responsable de la mise en œuvre du droit au logement qui lui est reconnu par la loi. C'est pourquoi la mise en place de l'opposabilité supposera de réunir 3 conditions :

- la première est d'assurer la désignation d'une autorité politique responsable*
- la seconde est de doter cette autorité de tous les moyens nécessaires pour s'acquitter de son obligation*
- la troisième est d'établir des voies de recours, amiables et juridiques.¹⁸⁴*

⁸³ 8^{ème} rapport du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées : "Vers un droit au logement opposable". Octobre 2002.

⁸⁴ 9^{ème} rapport du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées : "Droit au logement : construire la responsabilité". Novembre 2003

Or, comme nous l'avons évoqué dans le chapitre concernant la lutte contre les discriminations, aujourd'hui, nul n'est responsable de l'accès au logement social, dont les décisions individuelles d'admission sont prises dans des commissions internes à chaque organisme de logement social, ces commissions associant, en fonction du statut de l'organisme, des acteurs divers (différents niveaux de collectivités locales, partenaires sociaux, associations, etc.).

L'Etat est "réservataire" de logements sociaux⁸⁵, au profit des ménages prioritaires. Il peut donc proposer des candidats sur certains logements, mais ne décide pas de l'attribution des logements. En outre, dans les faits, cette fonction de réservation de logements par l'Etat au profit de ceux qui en éprouvent le plus vif besoin n'est pas mise en œuvre, ce qui conduit régulièrement à interroger l'existence de ce mécanisme.

Les collectivités locales sont également réservataires et peuvent proposer des candidats sur une part variable du parc, fonction de leur participation à l'effort de construction. Elles émettent en outre un avis sur les attributions.

Les organismes logeurs sont directement réservataires d'une partie du parc.

Les partenaires sociaux (syndicats et patronat) sont réservataires d'une partie importante du parc social pour le logement des salariés (qui cotisent pour la production de logement social).

Cet empilement de compétences, sur l'accès au logement social, principale capacité de réponse au "déli de droit au logement" illustre la dilution des responsabilités, qui se manifeste également sur d'autres champs (par exemple la lutte contre l'insalubrité, avec un partage complexe entre Etat et collectivités locales, aboutissant parfois à une paralysie des services)

La Loi sur les Responsabilités Locales, votée en 2004, organise une décentralisation d'une partie des moyens des politiques du logement (aides à la construction de logement social principalement). En fonction des initiatives locales, cette "compétence" pourra échoir à différents niveaux territoriaux selon l'expression de leurs souhaits : regroupement de communes ou département. La question des "réservations" du logement social, fonction du mode de financement, poursuivra le même cheminement flou entre différents niveaux territoriaux. Mais l'Etat central reste très présent, notamment à travers la fiscalité, les aides financières individuelle, et la logique de "renouvellement urbain" qui finance des démolitions/reconstructions de logements sociaux.

L'orientation est donc vers une dilution et une complexification des responsabilités.

Autre illustration : le seul mécanisme de recours amiable garantissant une "instruction" du dossier, est une commission de médiation susceptible d'être saisie au terme d'un délai d'attente anormalement long. Un projet de Loi en cours de discussion, prévoit de placer cette commission de médiation sous l'autorité d'un magistrat, au nom du "droit au logement opposable". Cette proposition est une supercherie, dans la mesure où le magistrat ne serait pas ici dans une enceinte judiciaire capable d'identifier une faute, un responsable et un mécanisme de réparation. Cette instance ne serait même pas un lieu de recours amiable réunissant les compétences éparpillées en matière d'accès au logement (les collectivités territoriales y sont notamment absentes).

Ce mécanisme illustre bien la déconnexion entre les mécanismes d'accès, voire de recours (bien que celui-ci soit particulièrement léger, puisqu'il ne concerne qu'une obligation d'instruire et pas de répondre), et les acteurs sensés porter la responsabilité de l'accès au logement.

En l'absence de responsabilité et de procédure de mise en cause de cette responsabilité, le droit au logement, tel qu'il est ambitieusement défini par les textes nationaux et internationaux ne peut pas exister en France.

D'autant que la faible protection individuelle se superpose au manque d'effectivité des rares mécanismes de contraintes, qui pèsent sur les collectivités.

La situation judiciaire du droit de l'habitat en France peut donc être résumée ainsi : le droit au logement n'est pas un droit individuel juridiquement opposable, ni assuré par les contraintes qui pèseraient sur les autorités locales, alors que les droits du logement (normes de qualité, statut d'occupation, etc.) sont théoriquement opposables devant un tribunal⁸⁶.

⁸⁵ En contrepartie des financements publics accordés, les préfetures disposent, dans chaque ensemble de logements sociaux construits sur le département, d'un contingent de réservation de 30%. 25% sont destinés au "public prioritaire" des mal-logés.

⁸⁶ Même si nous avons vu dans la première partie que les questions de qualité restent encore faiblement traitées dans les faits, même pour les locataires soumis à la Loi de 1989 sur les rapports locatifs, qui sont pourtant la catégorie la mieux protégée.

Les citoyens qui ne parviennent pas à atteindre les statuts protégés d'habitat, ou qui perdent cette protection, sont sans droit au logement.

L'absence de droit individuel au logement doit être comprise comme un choix délibéré, dans la mesure où d'autres droits sociaux individuels sont garantis et organisés.

La France est un pays qui s'est montré historiquement capable d'organiser des politiques publiques sous l'angle des droits individuels fondamentaux, par exemple en matière d'accès aux soins (sécurité sociale, puis couverture maladie universelle) ou d'accès à l'éducation (école gratuite, laïque et obligatoire).

L'absence de droit opposable au logement constitue une infraction à l'article 31 de la Charte Européenne Sociale Révisée, dans la mesure où la plupart des engagements internationaux et des textes nationaux affirmant le droit au logement ne sont pas garantis.

Par droit opposable, nous entendons la définition proposée par le Haut Comité pour le Logement des Défavorisés⁸⁷. Selon lui, suite au 8^e rapport du Haut Comité, de nombreuses instances ou organismes préoccupés par les dégâts sociaux générés par la situation actuelle ont pris position en faveur de cette perspective du droit au logement opposable :

- **Le Conseil économique et social, dans son avis sur l'accès aux droits, adopté le 18 juin 2003, recommande " d'étudier les conditions de la mise en œuvre d'un droit au logement opposable ".**
- **Le Conseil National des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), dans son avis sur le projet de plan national de renforcement de la lutte contre la précarité et l'exclusion rendu début 2003, " exprime son adhésion aux orientations du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées visant à rendre le droit au logement opposable. Le Conseil souhaite que le Haut Comité poursuive sa réflexion en ce sens. "**
- **Le Conseil social du mouvement HLM, dans sa contribution au congrès de l'Union sociale pour l'habitat de juin 2003 " affirme que le droit au logement, au sens de l'article 1^{er} de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, doit être un droit juridiquement opposable, c'est à dire un droit mettant en obligation de résultats les pouvoirs publics, en particulier dans les cas d'insalubrité constatée ou de logements occupés ne répondant pas aux critères du logement décent... "**
- **L'idée est également portée par l'ensemble du mouvement associatif impliqué dans l'insertion et l'accès au logement des plus défavorisés : Fondation Abbé Pierre, UNIOPSS, FAPIL, ATD ¼ Monde, Droit au logement, Médecins du Monde et l'ensemble du réseau Alerte.**

Pourtant, la Ministre déléguée à la lutte contre la précarité et l'exclusion répondait ainsi en 2004 à l'idée d'un droit au logement opposable : "nous ne pourrions mettre en œuvre le droit au logement opposable que lorsqu'on sera capable de mettre en face des logements"⁸⁸.

Cette affirmation est régulièrement répétée par différents représentants de l'autorité publique.

Cela signifie que les droits individuels sont assujettis aux moyens que le gouvernement accepte de consacrer au logement.

La France, par la voix de l'expression publique d'un Ministre de la République, refuse d'admettre que sa responsabilité juridique est d'organiser les moyens nécessaires au respect des droits individuels, tels qu'ils sont proclamés par les lois internes et les traités internationaux, parmi lesquels la Charte Sociale Révisée.

Ce faisant, la France méconnaît ses obligations en matière de droit au logement. Cette méconnaissance constitue une infraction aux trois paragraphes de l'article 31 de la Charte Sociale Révisée.

⁸⁷ Cela suppose trois éléments : assurer la désignation d'une autorité politique responsable ; la seconde est de doter cette autorité de tous les moyens nécessaires pour s'acquitter de son obligation; la troisième est d'établir des voies de recours, amiables et juridiques.

⁸⁸ source : Fondation Abbé Pierre : *Rapport annuel 2005 sur l'état du mal-logement.*

II.2.3 – Les faibles illustrations prétoriennes

La faiblesse jurisprudentielle en matière de droit au logement illustre la difficulté de s'appuyer sur la multitude de textes existants, parce que leur libellé est trop flou, leur interprétation restrictive, les procédures inexistantes, les responsabilités impossibles à établir.

Pour autant, les éléments jurisprudentiels, adossés à l'adéquation entre droit au logement et dignité humaine, interrogent à la fois les politiques publiques et l'absence de corrections apportées aux situations de déni de droit au logement.

Pour les juges judiciaires, le droit au logement est lié à la dignité humaine

Le tribunal de grande instance de Montauban, le 3 mai 2002, a refusé d'expulser des gens du voyage installés sur un stade municipal faute d'aire d'accueil aménagée en invoquant "*l'objectif de valeur constitutionnelle, composante du principe de sauvegarde de la dignité humaine*". *Ordonnance de référé du tribunal de grande instance de Montauban, 3 mai 2002, Mairie de Montauban/Chira.*

Dans un arrêt rendu par la cour d'appel de Limoges, le 21 juin 2001, les juges du fond ont refusé l'application d'une clause résolutoire⁸⁹ qui aurait privé de logement le résident. Pour ces juges cette privation aurait été de nature à porter atteinte au respect des droits familiaux et à la dignité de la personne humaine.

La cour de cassation⁹⁰ a inversé cette jurisprudence dans un arrêt du 2 avril 2003, *SA Sonacotra contre Devaux*, mais sans contester le lien entre droit au logement et dignité humaine. Paradoxalement, dans l'arrêt du 8 novembre 1995 la cour de cassation reproche à la cour d'appel de s'être prononcée face à une mesure d'expulsion sans prendre en considération l'état de grande pauvreté de la famille.

La jurisprudence de la chambre criminelle de la cour de cassation

Selon l'article 225-14 du code pénal : "*le fait de soumettre une personne, dont la vulnérabilité ou la dépendance sont apparents ou connus de l'auteur, à des conditions de travail ou d'hébergement contraires à la dignité humaine est puni de 5 ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende*".

Dans l'argumentation de la cour de cassation (arrêt du 11 février 1998) un hébergement incompatible avec la dignité humaine est caractérisé par le fait de louer, à titre onéreux, à une famille de 3 personnes dont un enfant et une femme enceinte, un logement de 20m² qui, contrevenant aux dispositions du règlement sanitaire et départemental, présente une humidité et des conditions de chauffage mettant en péril la santé des occupants.

Pour autant les services sociaux de l'Etat et des collectivités locales paient régulièrement l'utilisation de ces logements pour l'hébergement de ménages sans-abri, pendant des durées longues⁹¹.

Concernant l'accès au logement social, dans un arrêt du 30 mai 2000, la cour de cassation considère que la cour d'appel a violé les textes en estimant qu'un organisme de logement social était fondé à invoquer l'inadaptation du logement à la taille et à la composition du ménage pour justifier le refus d'attribution d'un logement vacant en plein hiver à une famille démunie comprenant les parents et cinq enfants dont plusieurs en bas âge, la privant ainsi du droit à un logement décent.

La jurisprudence du Conseil d'Etat⁹² : l'Etat contre le droit au logement

Pour le Conseil d'Etat le droit au logement n'a pas le "caractère d'une liberté fondamentale au sens de l'article L 512 du code de justice administrative." *Ordonnance du Conseil d'Etat du 3 mai 2002, Association de réinsertion sociale du Limousin et autres.* Le conseil d'Etat se base sur la jurisprudence du Conseil Constitutionnel qui refuse de faire du droit au logement un droit de rang constitutionnel, mais uniquement un "objectif" de valeur constitutionnel, ce qui le classe en infériorité par rapport au droit de propriété, avec des traductions systématiquement attentatoires au droit au logement lors des confrontations entre ces deux droits.

⁸⁹ Disposition qui prévoit l'annulation du contrat d'habitation, en cas d'impayé de loyer.

⁹⁰ En France, pour la plupart des procédures judiciaires en matière de logement se déclinent selon l'ordre suivant : tribunal d'instance (premier rang) ; cour d'appel (deuxième rang) ; cour de cassation (troisième rang).

⁹¹ Cf. Etats généraux du logement. Grenoble. 2004

⁹² Le Conseil d'Etat est la plus haute juridiction de droit administratif.

Le tribunal administratif de Clermont Ferrand le 24 avril 1990, *Préfet de la région Auvergne/ Commune de Cendre* rappelle que le droit au logement n'est ni consacré par la constitution ni même de façon concrète par la loi.

Le conseil d'Etat, dans des affaires relatives au droit au logement, se livre à une appréciation de la gravité des troubles apportés à l'ordre public et ne s'attache pas à des considérations "purement personnelles".

En matière d'expulsion le préfet ne peut invoquer une méconnaissance du droit au logement pour refuser d'exécuter la décision de justice ordonnant l'expulsion de l'intéressé. *Cour administrative d'appel, 7 novembre 2000, Bounebache.*

Dans l'arrêt du 29 décembre 1997, Préfet du Val de Marne, le Conseil d'Etat décide que le pouvoir de réquisition accordé aux maires par l'article L641_1 du Code de la construction et de l'habitation ne doit être utilisé qu'en cas d'urgence et à titre exceptionnel, lorsque le défaut de logement d'une famille est de nature à apporter un trouble grave à l'ordre public.

La seule concession accordée par le Conseil d'Etat au droit au logement est la reconnaissance (15 juin 2001) qu'une commune peut légalement créer de sa propre initiative aides à l'insertion dès lors qu'elles répondent à un intérêt communal. Dans l'argumentation il est soutenu que la loi du 31 mai 1990 sur la mise en œuvre du droit au logement, ne réserve pas à l'Etat l'initiative des mesures permettant aux personnes en difficulté d'accéder à un logement décent ou de s'y maintenir.

Le Conseil d'Etat est plus soucieux du droit au logement du personnel salarié de la fonction publique que de ceux qui souffrent d'absence de logement. Ainsi en est-il des instituteurs, des instituteurs adjoints à titre provisoire. *Conseil d'Etat 4 novembre 1987, Commune de Sainte-Foy-lès-Lyon/ Lemaître.* Selon les dispositions combinées de l'article 19 de la loi du 30 octobre 1986, de l'article 4 de la loi du 19 juillet 1989 et du décret du 2 mai 1983 les communes sont tenues de mettre un logement convenable à la disposition des instituteurs qui en font la demande ou, à défaut, sont tenues de leur verser une indemnité représentative.

Le droit au logement dans la jurisprudence de la cour européenne des droits de l'homme, au regard du droit français.

La cour européenne des droits de l'homme propose une interprétation dynamique de l'article 8 de la CESDH (protection de la vie privée et familiale). Chaque individu a droit au respect de son domicile (arrêt *Gillow contre RU*, 24 novembre 1986). L'intimité des lieux où s'exerce la vie privée doit être assurée. Ainsi le droit au respect du domicile a une dimension socio- économique qui relève de "la sécurité et du bien être personnel".

Cette jurisprudence s'appuie sur une philosophie du droit largement répandue en Europe, inspirée de la philosophie politique de John Locke, qui pose la propriété comme droit fondamental, en comprenant la propriété comme tout ce qui est propre à l'individu. En ce sens, le domicile est protégé en droit international au titre de la propriété. En France, la propriété est réduite à la possession. L'habitant n'est pas protégé, mais au contraire fragilisé par le droit de propriété, qui ne bénéficie qu'à son bailleur. A la différence du Royaume-Uni ou de l'Allemagne, l'habitant n'est pas "propriétaire de l'usage" du logement. Le contrat de location n'est pas un bail emphytéotique (transfert du droit réel immobilier, assimilable à la propriété de l'usage).

Le domicile est reconnu juridiquement en France, mais pas dans sa dimension de "propriété d'usage". Le domicile s'entend du "lieu où la personne a son principal établissement" (art 102-1 du code civil). Il peut s'agir de caravanes (pour les membres d'une communauté tzigane *Buckley contre Royaume-Uni*), roulottes, terrasse. Le domicile est encore « le lieu que la personne occupe ou non, quels que soient le titre juridique de son occupation et l'affectation donnée aux lieux (4 janvier 1977) » Il s'agit dans ce cas de chambres d'hôtels (24 avril.1985) ou dépendances d'un domicile (19 juin 1957).

La jouissance effective du droit au respect de sa vie privée et familiale et du domicile, garanti par l'article 8 doit selon le juge européen impliquer *le droit de vivre dans un environnement sain* (affaire *Lopez-ostra* 9 décembre 1994).

Le juge européen semble inclure implicitement le droit au logement dans le droit au respect du domicile (*Larkos contre Chypre*, 18 février 1999 ; *Velosa Barreto contre Portugal*, 21 novembre 1995). En ce sens, la législation française et la législation internationale aboutissent à des conclusions opposées, sans que soit pour autant modifiée la première, ni que la seconde assure aux justiciables une protection à hauteur des engagements formels.

II.3 – La structure défaillante des politiques publiques

La structure des politiques publiques de l'habitat montre que la France n'a pas pour objectif de mettre en œuvre le droit au logement et substitue en toute conscience aux droits individuels, une gamme de mesures aux résultats aléatoires et parfois contre-productifs.

Comme nous l'avons vu plus haut, la France n'a pas fait le choix d'établir un droit au logement individuel garanti, au moins par la mise en place de procédures de recours judiciaire.

Ceci pourrait être justifié par la volonté de mettre en œuvre un droit au logement effectif, autour d'une approche "romaine" du droit au logement, qui engagerait la collectivité à mettre en œuvre les moyens nécessaires à l'assurer.

Or l'étude des moyens mis en œuvre par la France permet de constater qu'elle ne vise :

- ni à assurer à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant;
- ni à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive;
- ni à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes

En cela, la France se met délibérément en infraction à l'article 31 de la Charte Sociale Européenne Révisée.

"En acceptant de détériorer le pouvoir solvabilisateur des aides à la personne, en réduisant de façon prononcée les programmes d'aide à la construction et à la réhabilitation locative sociale, en dérégulant le secteur du financement du logement, en déstructurant les circuits du livret A et du 1% logement... les pouvoirs publics ont donc maîtrisé les dépenses publiques, mais au prix du renforcement des mécanismes de ségrégation et d'exclusion"

Fondation Abbé Pierre – Rapport Annuel 2005 sur le mal-logement

II.3.1 – Perspective historique : comment le droit au logement est devenu un enjeu mineur des politiques de l'habitat

Entre les deux guerres mondiales, l'habitat ne fait quasiment pas partie du débat public. Ce n'est par exemple pas un enjeu soulevé dans les campagnes électorales nationales. L'habitat social est porté par des initiatives paternalistes ou coopératives marginales.

C'est à la fin de la deuxième guerre mondiale que l'Etat intervient de façon massive sur ce champ, dans un contexte marqué à la fois par les nécessités de la reconstruction, une organisation étatique centralisée et planificatrice, et une forte pression sociale à la prise en compte des milieux populaires, incarnée entre autres par le Parti Communiste, alors le plus important parti politique en France.

Les modalités d'intervention de l'Etat se sont progressivement organisées autour de plusieurs segments, qui dessinent encore aujourd'hui les contours des différentes politiques de l'habitat.

Si une partie des politiques de l'habitat vise à l'amélioration des conditions d'habitat du plus grand nombre, aucune ne vise à assurer le droit au logement, ce qui a induit la situation actuelle, marquée par un durcissement des conditions d'habitat des ménages les moins bien logés.

- **l'encadrement du marché**, notamment par l'introduction d'une Loi (1948) plafonnant le prix des loyers en fonction de la qualité de service, pour les immeubles construits avant 1948 et n'ayant pas fait l'objet de travaux d'amélioration par le bailleur. Cette Loi a pour objet une maîtrise du coût de l'habitat, en même temps qu'une incitation aux travaux et à la construction neuve.

Dans les logements postérieurs à la Loi de 1948, l'augmentation de loyer était plafonnée à un taux correspondant à l'Indice du Coût de la Construction.

Enfin les loyers étaient réglementés dans l'habitat régi par un contrat commercial, notamment les hôtels meublés qui fournissaient un parc de recours aux ménages en situation de crise et accueillait les catégories les plus vulnérables de la population.

Nous verrons que sur ces trois aspects (Loi 1948, locataires de droit commun, hôtels meublés) la France a connu un mouvement continu de dérégulation des prix au cours de ces vingt-cinq dernières années, contribuant à priver les résidents de logement abordable.

- **L'amélioration de l'habitat privé** : sur le dernier demi-siècle, une politique d'aide directe aux propriétaires pour l'amélioration de l'habitat s'est développée, particulièrement depuis les années soixante-dix et la création de l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (Anah). Ces aides ont contribué à une amélioration sans précédent, notamment dans les vieux centres urbains dégradés, mais l'absence de contreparties aux subventions, en termes de niveau de loyer et de public logé, a abouti à une gentrification des quartiers réhabilités. En plus des aides privées à l'amélioration de l'habitat, les aides publiques interviennent également sur la valorisation de l'environnement des quartiers centraux, avec la création du Fonds d'Aménagement Urbain, en 1976.

Les conséquences de cette politique ont été une amélioration globale de la qualité des logements, mais avec comme corollaire une augmentation massive du coût de l'habitat et une pression accentuée sur les ménages les moins bien logés. Les habitants qui subissaient les plus mauvaises conditions d'habitat ne sont pas forcément ceux qui ont pu profiter de leur amélioration.

L'amélioration de l'habitat a également raréfié la disponibilité de logements médiocres mais souples d'accès et d'usage, qui offraient une solution aux ménages en situation de crise, ou en situation exceptionnelle. Ce parc social de fait représentait plus de la moitié des logements locatifs après la guerre, il en resterait moins de 5% aujourd'hui.

Dans les villes aux immeubles anciens, qui ont fait l'objet d'une pression immobilière plus tardive, ce mouvement s'est produit plus récemment, et beaucoup plus violemment. Par exemple, à Lyon, les loyers du secteur privé étaient encore inférieurs ou égaux à ceux du parc social dans la moitié des cas, en 1990. Treize ans plus tard, ce taux est tombé à 5%. Dit autrement, 90% des loyers privés inférieurs à ceux du parc social ont disparu, notamment à l'occasion des réhabilitations de centres anciens, aidés par la puissance publique.

Par ailleurs, la présence de ce parc permettait aux ménages de choisir entre des logements onéreux et de qualité et des ménages plus médiocres, mais moins chers, ce qui maintenait une certaine pression à la stabilité des prix. L'absence actuelle d'alternative, en termes de qualité, de statut d'occupation, etc. tire les loyers à la hausse (d'après par exemple Denis Arbonville – Institut National d'Etudes Démographiques).

Si les politiques d'amélioration de l'habitat sont évidemment souhaitables et ont produits des résultats tendanciellement intéressants, nous verrons que l'absence de contrepartie aux aides publiques aboutit à un résultat contrasté concernant leur impact sur les conditions de vie des plus mal logés.

- **L'encouragement de l'initiative privée** : l'ensemble des politiques de l'habitat s'est progressivement organisé autour de l'idée que le marché se régulerait seul et qu'il fallait avant tout encourager l'investissement privé, qui signifierait plus de production, donc à terme une position plus forte de la demande face à l'offre.

Au fil du temps, un mouvement profond de dérégulation du marché s'est développé⁹³, au profit de stratégies fiscales et de subventions aux propriétaires privés : avantages à la construction neuve, baisse des taxes sur les transactions, aides à la réhabilitation sans contrepartie, etc.

Cet objectif d'attirer l'investissement privé sur le marché immobilier s'est vu renforcé par le développement de la capitalisation financière, qui menace cycliquement de priver le secteur immobilier d'oxygène, donc de tarir la construction et d'accroître la crise. Il y a donc concurrence entre plusieurs stratégies d'investissement et l'Etat en tient compte pour tenter de maintenir des capitaux sur le marché immobilier.

Entre autres, l'Etat a favorisé depuis les années 70 l'accession populaire à la propriété, notamment par la mise en œuvre de prêts à taux préférentiels : Prêts à l'Accession à la Propriété (PAP), puis Prêts à Taux Zéro (PTZ). En 2002, les avantages de taux représentent un coût de 1,8 Mds euros pour la collectivité.

Ces stratégies visent à organiser la fluidité du marché locatif populaire (que les nouveaux accédants quitteraient).

Mais de fait, elles génèrent deux effets pervers : d'une part les nouveaux accédants, qui s'endettent sur de longues périodes, ne disposent d'aucun dispositif de protection, alors même que le marché de

⁹³ A partir de 1982 et la fin du contrôle des prix dans les hôtels meublés, la plupart des Lois ont contribué à déréguler le marché (assouplissement de la Loi 1948, etc.).

l'emploi exige d'eux une flexibilité croissante. On voit donc se multiplier les copropriétés dégradées⁹⁴ que leurs acquéreurs n'ont pas eu les moyens d'entretenir dans la durée⁹⁵.

D'autre part, le mouvement de départ des quartiers populaires de ceux qui en étaient en capacité a contribué à "ghettoïser" l'habitat social dont les formes trop massives ne se prêtaient alors pas à la spécialisation du public. Cela a contribué à une crise de représentation du logement social, justifiant aujourd'hui les politiques de démolition. L'Etat paie pour faire partir les classes moyennes des quartiers populaires, puis paie pour démolir l'habitat des pauvres qui y sont restés, au motif de leur trop forte concentration.

Enfin, la production neuve permise par ces prêts à taux préférentiels n'est pas manifeste. En clair, rien n'indique qu'ils contribuent à accroître le volume d'offre. Ces aides peuvent aussi bien être absorbées par l'inflation du marché : si c'est le cas, cette politique contribue donc simplement à solvabiliser plus de ménages, ce qui accroît la concurrence entre les demandeurs et tire la marché à la hausse, contrevenant aux effets recherchés en matière de fluidification du marché.

Mais l'attachement symbolique d'une large part de la population à l'idée de propriété privée de l'habitat induit une persistance de ce levier de l'action public, encore palpable aujourd'hui, puisqu'il est devenu le segment le plus important des politiques de l'habitat.

- **la production de logement social** : Historiquement, l'Etat a investi massivement dans l'aide à la construction de logement social. Le contexte d'une France très abîmée par la guerre nécessitait d'ouvrir ces logements à une large frange de la population est de se servir du logement social comme d'un outil de développement urbain. A travers ces politiques, ce ne sont pas seulement des familles qui sont logées, mais également des villes et des quartiers qui sont dessinés. Aujourd'hui encore, une partie importante des organismes de logement social ont pour statut juridique : Office Public d'Aménagement et de Construction (OPAC), soulignant bien leur fonction urbaine, alors que leur mission sociale n'apparaît pas dans leur identité.

Cette fonction polyvalente a été renforcée à partir de 1962 avec la nécessité d'accueillir les deux millions de personnes rapatriées d'Algérie et de les répartir sur le territoire national. Là encore la fonction d'aménagement du territoire a été importante et le "public cible" du logement social relativement large. Aujourd'hui encore, les deux-tiers de la population sont éligibles au logement social.

Les bailleurs sociaux sont en permanence tirillés entre une fonction de régulation urbaine, qui pousse à veiller aux équilibres de peuplement et à éviter les concentrations de pauvreté, et d'autre part, une pression à accueillir les ménages les plus pauvres au nom du droit au logement.

Or la crise sociale et urbaine qui se manifeste en France dans les quartiers d'habitat social depuis le début des années 80 focalise l'attention sur les problèmes de concentration de la pauvreté, déséquilibrant le rapport entre fonction urbaine et fonction sociale des organismes de logement social, au détriment de cette dernière et au profit d'une logique de mixité sociale, dont nous avons déjà montré l'utilisation perverse qui en est généralement faite. Si l'ambition d'équilibre urbain est compréhensible, le seul levier d'intervention de la puissance publique est le logement social. A l'intérieur de cette catégorie, nous avons vu que la production neuve est marginale par rapport au stock existant. Le principal levier pour assurer la mixité sociale se situe donc dans les politiques d'attribution de logements, majoritairement situés dans des quartiers de surreprésentation de pauvreté

⁹⁴ En 2004, on compterait 250 000 logements en copropriétés dégradées nécessitant une intervention publique, c'est-à-dire les situations les plus graves (pour une population de 625 000 personnes, soit 1% de la population française).

⁹⁵ "[...] Les effets solvabilisateurs sur les accédants de la baisse des taux enregistrée durant les années quatre-vingt-dix ont progressivement été grignotés puis annulés par la hausse des prix : ainsi, en finançant l'achat de son logement pour un quart par la revente d'un logement, pour un quart par une épargne financière et pour moitié par emprunt sur quinze ans à taux et mensualités fixes, l'acheteur qui, avec une somme donnée, pouvait s'offrir 100 m² en 1998 ne peut plus acheter en 2004 que 93 m² (Source : Conseil Général des Ponts et Chaussées d'après Insee, bases de données notariales, Banque de France et CDC). La baisse des taux d'intérêt a, il est vrai, permis aux accédants de s'endetter sur des périodes plus longues : la durée moyenne des prêts bancaires (hors prêts aidés : PAP, PC, PTZ, etc.) est ainsi passée de 14,1 ans pour les accédants de la période 1993-1996 à 15,5 ans pour ceux de la période 1998-2002, d'après les enquêtes Logement de l'Insee. Mais pour un taux d'intérêt de 4 ou 5 % et une durée de prêt de 14 ou 15 ans, accroître la durée de prêt de 1,4 an ne permet d'emprunter que 7% supplémentaires environ, à mensualité inchangée, et donc d'acheter un bien de valeur supérieure de 3,5% sous

L'hypothèse que le prêt bancaire non aidé financerait 50% du prix de l'acquisition : l'allongement des durées de prêt n'a donc pas suffi à compenser l'impact négatif de la hausse des prix sur la solvabilité des acquéreurs.[...]"

Martine Beauvois. *Insee Première* n°991. décembre 2004

et de difficultés sociales. Le moyen d'assurer la mixité sociale est donc de refuser l'accès au logement des ménages rencontrant les besoins les plus importants, sans leur proposer d'alternative. La fonction urbaine des logeurs sociaux en fait des vecteurs du déni de droit au logement, avec la bienveillance des collectivités locales qui sont en concurrence entre elles pour éviter la présence sur leur territoire de populations estimées indésirables.

Par ailleurs, la production massive de logements sociaux avait également pour objectif social de stabiliser les prix sur le marché locatif privé, par la production d'une offre très bon marché. L'intervention de l'Etat portait sur une aide à l'investissement qui générait des loyers très bas, mais s'est déportée vers une aide à la solvabilisation des ménages, permettant des loyers plus élevés, ce qui a également permis aux loyers du secteur locatif privé de monter.

- **les aides individuelles au logement** : la crise des années soixante-dix a reposé la question de l'équité entre les locataires du logement social. Il n'apparaissait pas légitime que les classes moyennes logés en HLM et les "nouveaux pauvres" paient le même loyer et soient aidés par la collectivité à même proportion.

En 1977, une réforme des politiques de l'habitat a donc eu lieu qui a introduit les aides à la personnes (aides individuelles au logement), qui sont des aides de droit, fonction du loyer, des revenus et de la composition du ménage et du coût de la vie sur le territoire concerné. Ces aides sont valables pour les ménages à faibles revenus, qu'ils soient locataires du parc privé ou public (elles sont aujourd'hui de même montant) et également, s'ils sont accédants à la propriété, pour rembourser leur emprunt.

La Loi du 3 janvier 1977 est la pierre angulaire des politiques de l'habitat, encore aujourd'hui. Il est donc important d'en présenter les contours :

"Des économistes comme Raymond Barre s'inquiètent bientôt de ce que les prélèvements obligatoires soient passés pendant la période la plus sociale du giscardisme de 35,7 à 42,5% du PIB. Impossible que l'Etat assure à chacun un logement, une formation, des loisirs, une retraite ! La liberté individuelle n'est pas liée au développement ininterrompu des services publics, mais à l'existence d'un marché. Une petite phrase du VIIIème Plan résume cette philosophie : "La poursuite de la progression des dépenses publiques et plus particulièrement des dépenses sociales à un rythme nettement supérieur à celui du P.I.B. ne peut être envisagée sans de très graves inconvénients".

En conséquence, on cloue au pilori une France "assistée", en s'apitoyant sur les pauvres "piégés" par une manne étatique qui les enferme dans une prison bureaucratique. Non seulement les grandes fonctions collectives ne servent pas la démocratie, non seulement elles ligotent l'individu ; elles épuisent aussi l'économie et ruinent le pays. [...] Pour parer à cette dérive, le VIIème Plan (1975-1980) engage une mutation profonde : la solvabilisation de la demande doit supplanter la socialisation de l'offre. La priorité est donnée à une allocation inviolable aussitôt réinjectée dans le marché. La recette est appliquée à toutes les populations : aux personnes âgées par la revalorisation des allocations vieillesse ; aux personnes handicapées par une allocation spécifique, aux parents isolés par l'allocation parents isolés (API).

En matière d'aide au logement, une mission du Président de la République à l'économiste Raymond Barre conclue à la nécessité d'accentuer le recours au marché, "que les français acceptent de payer le vrai prix de l'habitat" et faire basculer, à terme, l'ensemble de la construction vers le secteur privé. La doctrine est simple : "Les concours de la communauté sont exclusivement accordés aux individus pour leur permettre de couvrir dans certaines limites la différence entre la dépense d'habitat qu'ils paient et les charges qu'ils peuvent supporter, compte tenu de leur situation de famille et de leur revenu". [...]

De fait, ce sont deux systèmes d'aide qu'instaure la réforme de 1977. D'un côté, l'aide individuelle au paiement d'un loyer. De l'autre, une aide fiscale accordée par les plans d'épargne. Cette dernière mesure est néanmoins très sélective. Il faut consacrer à son logement une somme suffisante, même avec des revenus modestes. Le taux d'effort demandé aux ménages est le tiers de leurs ressources. Les investissements ne seront plus réalisés par l'inflation et par l'argent public, mais par une épargne plus abondante et plus longue. Mesure franchement inégalitaire : profitant essentiellement aux privilégiés, elle offre de surcroît des avantages qui augmentent avec les revenus. On solvabilise certes les plus démunis, mais on enrichit les plus aisés.

L'APL coût cher. Rapidement, elle "s'envole", dit-on. Loin d'alléger les charges de l'Etat, elles les alourdit. La commission du bilan, en 1981, présidée par François Bloch-Lainé, par ailleurs sévère pour la Loi du 3 janvier 1977, souligne "qu'au désengagement financier dans le secteur du logement correspond paradoxalement un engagement accru. L'Etat continue certes à payer, mais ne finance plus les logements."

Ch. Bachmann, N. Le Guennec : Violences urbaines. Hachette littérature. Coll. Pluriel. 2002. 569p.

En sortant d'une logique de production directe de logements, vers une logique de solvabilisation de la demande, l'Etat a à la fois permis une inflation des prix, qui a absorbé cet effort important (sur laquelle nous reviendrons dans le descriptif de la situation actuelle) et a surtout renoncé aux moyens de garantir l'adéquation des réponses aux besoins.

- **La sécurisation du rapport locatif** : la fin des années 80 a été marquée par une nouvelle lecture de la crise du logement. Le logement social connaissait alors des problèmes de vacance, par pénurie de candidats. Il en a été déduit que la France traversait une "crise du logement avec logements", ou une "crise de l'accès", qui serait plutôt lié à une inadéquation entre l'offre et une partie de la demande, qui mériterait donc la mise en œuvre de politiques publiques assurantielles tendant à la sécurisation du rapport locatif.

En 1989, un Loi sur les rapports locatifs est venue protéger les locataires en place, complétée par la Loi du 31 mai 1990, sur le droit au logement.

Cette Loi a principalement établi la création d'un Fonds de Solidarité Logement (FSL) dans chacun des départements français. Ces FSL ont trois missions :

- l'aide à l'accès, en apportant une aide financière (ou un prêt) et en se portant caution solidaire⁹⁶ pour les ménages en situation précaire,
- l'aide au maintien en cas de dettes, par une aide financière consentie au bailleur, s'il accepte de maintenir le locataire dans le logement,
- l'accompagnement social lié au logement, qui propose un interlocuteur permettant d'anticiper les difficultés et les cas échéant de mobiliser les différents dispositifs permettant de les résoudre.

En outre, certains départements ont doté les FSL d'une mission d'aide aux accédants en difficulté.

Ces FSL s'inscrivent complètement dans une logique de sécurisation du rapport locatif, voire de sécurisation de l'accession à la propriété.

Or là encore, nous verrons que l'absence d'encadrement des exigences du marché, induit des effets inflationnistes qui absorbent la valeur ajoutée des aides publiques. En l'occurrence, depuis l'apparition des FSL, les exigences en matière de garantie des locataires se sont renforcées et l'aide à l'accès ou au maintien sont parfois considérés comme une part des revenus disponibles des ménages, vu la nécessité récurrente d'y recourir⁹⁷.

- **les services aux démunis** : à l'issue de la Seconde Guerre Mondiale, l'Etat est intervenu pour produire des réponses spécifiques à l'adresse de groupes particuliers : les jeunes concernés par l'exode rural étaient accueillis en ville dans des foyers de jeunes travailleurs ; les immigrés isolés étaient logés (et encadrés) des foyers de travailleurs migrants ; les malades mentaux étaient placés en hôpitaux psychiatriques ; les inadaptés étaient accueillis dans des centres spécialisés.

Progressivement, l'ensemble de ces politiques sectorielles s'est recomposé autour d'une logique d'assistance aux "défavorisés", caractérisée par le caractère temporaire des prestations et un travail d'accompagnement vers le retour à la norme.

Ce sont d'abord les Centres d'Hébergement et de Réadaptation Sociale qui ont vu le jour, fournissant une gamme de services socio-éducatifs, autour d'une fonction de logeur, puis à partir des années 80, sont apparus des associations "d'insertion par le logement" issues de la rencontre entre les sphères professionnelles du logement et de l'action sociale.

En 1991, la réforme de la procédure d'asile a privé les réfugiés de droits sociaux (droit au travail, droit aux aides individuelles au logement) et a ouvert la voie à la création de structures d'accueil spécialisées venant compléter le dispositif en cours actuellement.

A partir de 1995, de nouveaux dispositifs d'accueil d'urgence ont vu le jour, mais toujours dans la même logique : la prise en charge courte était justifiée par l'orientation rapide vers une formule d'habitat mieux adaptée aux besoins. Finalement, le logique de "prise en charge courte" a fini par se passer de justification : les dispositifs d'urgence ne proposent ni conditions de vie dignes, ni un accompagnement vers une meilleure solution. Le caractère provisoire est devenu la justification de la mauvaise qualité de services. Cette démarche a abouti en 1998, avec la généralisation des dispositifs de "Veille sociale", renforcée en période hivernale et un numéro de téléphone pour les personnes à la rue : le 115. Depuis, cette approche "urgentiste" n'a cessé de se développer, notamment dans le cadre des Programmes Nationaux de Lutte contre l'Exclusion (les PAN Incl. Français).

⁹⁶ La caution solidaire est une personne (physique ou morale) engagée au respect du contrat, en l'occurrence le versement du loyer. C'est une pratique systématique en France et par exemple interdite en Belgique.

⁹⁷ Selon une analyse effectuée dans le cadre du Plan départemental pour le Logement des défavorisés du département de la Loire, en 2005.

Nous verrons que ces dispositifs contribuent à la fois à fournir un certain nombre de réponses opérationnelles, mais qui par leur côté fragile, discrétionnaire, éparpillé et précaire, contribuent paradoxalement à fragiliser le droit au logement.

Par ailleurs, cette inflexion des politiques de l'habitat n'est pas anodine, dans ses cibles et ses objectifs. En passant des politiques de l'habitat à destination des groupes vulnérables, aux politiques du logement des défavorisés, la France a abandonné les solutions aux situations inacceptables, au profit de dispositifs aux objectifs flous. C'est ce qu'explique le chercheur René Ballain⁹⁸ :

"Le mal logé qui représente pourtant une réalité massive dans la première partie du XX^{ème} siècle n'apparaît dans le champ politique qu'à la fin des années 1960 quand le développement massif de la construction neuve rend insupportable le maintien dans des logements anciens, inconfortables et insalubres d'une population qui ne bénéficie pas des fruits de la croissance. La notion de mal logé émerge en même temps que l'action sociale se recentre. Le pauvre qui est alors davantage pris en charge par les mécanismes de protection sociale qui se sont développés depuis la Libération, laisse la place à l'inadapté. Les années 1970 sont ainsi dominées par la double figure du mal logé et de l'inadapté qui l'une et l'autre vont structurer des modes de faire privilégiant des approches spécifiques, en rupture par rapport à celles de la période précédente.

La crise économique et sociale des années 1980 se traduit par l'affichage de nouvelles priorités qui sont explicitées dans la loi Besson du 31 mai 1990. C'est alors la notion de personne défavorisée qui s'impose. Elle recouvre « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence »⁹⁹ et a donc apparemment, une acception plus large que celle des notions de sans-abri et de mal logés. Pour autant, ces dernières réalités n'ont pas disparu, mais elles n'ont plus, d'une période à l'autre, le même rôle central pour qualifier les difficultés de logement et pour orienter l'action publique."

Des politiques sociales de l'habitat aux politiques urbaines : le Renouveau Urbain et l'effacement de la notion de droit au logement

L'évolution récente des politiques de l'habitat a été marquée par la stigmatisation des quartiers de logement social et l'injonction à la mixité dont ils font l'objet, qui a progressivement amené à considérer les formes urbaines et bâties, comme pathogènes.

Ce changement de regard est capital dans les politiques de l'habitat et dans l'approche par la France du droit au logement. En effet, le problème n'est plus la pauvreté, mais la concentration de la pauvreté. En conséquence, l'objet des politiques publiques n'est plus d'apporter une sécurité sociale individuelle, mais d'éviter la concentration des difficultés individuelles sur un territoire.

L'objectif des Lois récentes (Loi solidarité et Renouveau Urbain de 2000, Loi de Cohésion Sociale, etc.) est de disséminer la pauvreté, pas d'empêcher les dénis de droits sociaux.

La priorité des politiques de l'habitat n'est pas la mise en œuvre du droit au logement, mais le fonctionnement harmonieux des Villes. La France est passée d'une ère de politiques sociales du logement, sans dimension urbaine (Loi Besson de 1990) à une ère de politiques urbaines sans dimension sociale.

C'est cette logique qui a présidé à l'établissement de l'ANRU (Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine), dont l'objet est de soutenir des programmes de redéploiement du logement social à l'échelle d'un bassin d'habitat, donc de financer des opérations de démolition sur les quartiers d'habitat social et de reconstruction dans les zones plus favorisées. L'objectif est de démolir 200 000 logements sociaux, d'en construire, d'en réhabiliter autant entre 2004 et 2009, pour un coût total de 30 milliards d'euros.

Comme nous l'avons déjà évoqué, la valorisation de politiques urbaines est venue contrecarrer le droit au logement :

- les démolitions sont programmées avant les reconstructions, et vu les difficultés de production, ces dernières paraissent très aléatoires. En principe, les opérations de remplacement interviennent en plus de la production neuve, mais comme ces objectifs ne sont pas possible à atteindre, chacun

⁹⁸ René Ballain, et al. : Mettre en œuvre le droit au logement. La documentation française. 2004

⁹⁹ Article 1^{er} de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

s'efforce de réaliser les objectifs "ANRU", en y intégrant l'ensemble de la production neuve. Le gouvernement a ainsi annoncé la production de 500 000 logements sociaux en 5 ans (2005-2009), alors qu'il a confié l'établissement de la programmation aux collectivités locales, via les Programmes Locaux de l'Habitat, dont l'addition des objectifs n'atteint que 60% de l'ambition gouvernementale¹⁰⁰. Et les ambitions des PLH sont elles-mêmes difficilement réalisables. Selon le chercheur Jean-Claude Driant, cette politique de démolition a été prévue à une époque de vacance dans le parc social et de relative facilité à construire, deux paramètres qui ont évolué aujourd'hui.

- Ensuite, les logements démolis sont des logements construits avant 1976 et très peu onéreux. Les logements reconstruits le seront plus, contribuant au renchérissement du logement pour les ménages pauvres. Un artifice de présentation permet d'expliquer que le taux d'effort moyen des ménages ne va pas évoluer. Or nous présentons ci-dessous un tableau¹⁰¹ illustrant que cette affirmation repose sur plusieurs conditions, qui posent problème : la première condition est une augmentation moyenne des aides individuelles au logement (APL) de 80% à 90%. La seconde condition est une réduction massive des charges, notamment de chauffage, de 30% à 40%. Or s'il est vrai que les immeubles anciens et les technologiques de chauffage caduques qui les alimentent sont onéreuses, l'évolution du prix des combustibles et la réduction de la taille des opérations (donc des coûts d'échelle supplémentaires) rendent difficilement imaginables un gain durable sur les charges.

Si les charges (chauffage, ascenseur, entretien, etc.) sont sous-estimées, la facture de la différence sera payée par les locataires, par l'intermédiaire de "régularisations de charges" établies annuellement, et qui peuvent constituer un coût brutal pour les locataires.

La tentation collective à laquelle sont soumis les acteurs du logement est donc de présenter des opérations peu onéreuses, en considérant le couple loyer+charges, parce que les charges sont – consciemment ou non- minorées. La France se donne donc des résultats satisfaisants en matière de renouvellement urbain, en matière d'accessibilité des logements de remplacement, mais nous contestons ici le bien-fondé d'indicateurs sur lesquels ces affirmations reposent.

- Une autre conséquence importante de l'ANRU est d'avoir écrasé les articulations locales, qui permettaient de diversifier la production de logement social. Jusqu'à présent les acteurs locaux affichaient des priorités différentes (l'Etat avait en charge les défavorisés, chaque commune avait sa logique de peuplement, chaque bailleur également, etc.). Le fonctionnement de l'ANRU autour de projets territoriaux rend les territoires concurrents entre eux pour obtenir les moyens dont dispose l'ANRU. Se créent donc des consensus territoriaux, pour consommer les crédits ANRU à marche forcée, au détriment de la recherche de correspondance entre les programmes et les besoins locaux. Selon la revue AMC¹⁰², *"on peut redouter l'indigence des projets soumis du fait de cette précipitation, l'homogénéité indirectement attendue et l'appétence financière que pourraient développer les collectivités"*.

Par exemple, si l'ampleur des programmes nécessitent de produire des logements plutôt onéreux, les acteurs d'un territoire sont tentés de s'en satisfaire, plutôt que de renoncer aux crédits, qui généreront des emplois, etc. Evidemment, dans un contexte de production difficile et face à l'absence de résistance aux tentations de gentrification du parc social, la production de logement social s'oriente vers les classes moyennes.

Par ailleurs, ce fonctionnement, établissant un dialogue entre les acteurs d'un territoire et l'ANRU remet en cause le fonctionnement local, notamment l'importance des Plans Départementaux pour le Logement des Défavorisés (PDALD), qui avaient pour objectif de réunir les acteurs locaux et d'organiser la réponse à partir de l'analyse des besoins individuels. Désormais, la France est entrée dans une ère où les décisions se prennent sur l'analyse des besoins d'un territoire. Même si cette dimension est également à prendre en compte, il apparaît clairement que la France s'éloigne d'une logique de protection des droits individuels et qu'elle produit des logements sociaux pour répondre au bon fonctionnement "moyen" de la société, pas pour protéger chacun des individus.

¹⁰⁰ selon la Fondation Abbé Pierre, rapport annuel 2005 sur l'état du mal logement.

¹⁰¹ Ce tableau a été réalisé dans le cadre de la préparation du Programme Local de l'Habitat du Grand Lyon en 2005. Il part d'une situation réelle de ménages vivant dans un immeuble à démolir et des coûts estimés des logements neufs livrés au même moment sur le territoire.

¹⁰² 167 000 euros par logement pour quoi faire ? AMC, n°147, Novembre 2004

Impact financier de la différence entre logements démolis et logements livrés, selon le type de ménages

Variation taux d'effort/HLM-O

compo famil	Type lgt	sources	Ressources	HLM-O	PLA-I	PLUS	PLS
2	T2	salaire	1067	24%	-5%	-4%	17%
2	T2	salaire+RMI	1646	18%	2%	2%	9%
2+3	T3	salaire	1651	20%	-4%	-2%	1%
2+1	T3	salaire	2597	13%	2%	4%	8%
2+4	T3	chômage	1086	15%	-10%	-9%	-7%
1	T3	salaire	1677	18%	5%	9%	15%
1+1	T3	salaire	1372	23%	-3%	1%	8%
1+2	T4	salaire	2875	14%	3%	5%	9%
2+3	T4	invalidité	2629	7%	-3%	-2%	3%
1+3	T4	salaire	1342	20%	-3%	0%	8%
2+5	T4	salaire	2211	16%	-8%	-7%	-4%
2+4	T5	invalidité	1771	10%	-4%	-1%	7%
2+1	T5	retraite	1372	17%	1%	5%	16%
2+2	T5	chômage	1381	11%	3%	7%	18%
hypothèses							
	2T2	RMI	536	21%	-9%	-8%	8%
	2T2	chômage	750	15%	-6%	-5%	5%
	1+1	API	821	12%	-6%	-5%	1%

évolution du montant moyen d'APL

119	214	226	235
	80%	90%	98%
185	111	126	132
	60%	68%	71%

évolution des charges moyennes

Or ce changement d'optique s'effectue dans le contexte de la décentralisation, avec une atomisation des fonctions liées au droit au logement. La Loi Besson du 31 mai 1990 avait réuni les acteurs du logement, du social, de la politique de la Ville, au sein des PDALD, c'est-à-dire autour du droit au logement, qui se voulait un cap commun. La décentralisation amène un émiettement des compétences dont la cohérence est pourtant nécessaire à l'avancée vers le droit au logement.

"La décentralisation, conduite avec le souci de promouvoir une action publique plus efficace et plus proche du terrain, et de réduire autant que possible le co-pilotage des interventions publiques, dessine une nouvelle ventilation des compétences relatives au logement entre les différentes collectivités publiques. Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale, les conseils généraux se trouvent dotés de nouvelles compétences alors que l'Etat conserve de puissantes capacités d'intervention. Il garde effectivement la maîtrise des principaux leviers d'intervention dans le domaine du logement que ce soit pour soutenir la production à travers les dispositions fiscales ou pour faciliter l'ajustement entre offre et demande à travers les aides personnelles au logement. L'Etat joue également un rôle majeur comme « gestionnaire de crise » que ce soit pour faire face à la crise des quartiers (politique de renouvellement urbain qui recentralise l'action publique avec l'Agence Nationale de Renouvellement Urbain) ou la crise du logement social (avec le Plan de cohésion sociale qui affiche des objectifs ambitieux de construction même s'ils ne sont pas compatibles avec ceux des

PLH¹⁰³). Il a toujours un rôle éminent dans la production de normes relative au logement, à ses caractéristiques, à sa destination sociale, etc... La place que conserve l'Etat dans la définition et la conduite de la politique du logement est masquée par l'ampleur et le caractère sensible des compétences transférées aux collectivités territoriales.

Avec la pleine responsabilité des Fonds de solidarité pour le logement (FSL) et l'affirmation de leur rôle dans l'élaboration et la conduite des plans départementaux d'action en faveur du logement des personnes défavorisées, les conseils généraux acquièrent la plupart des compétences relatives à la dimension sociale de la politique du logement même si l'Etat reste présent dans le copilotage des plans départementaux. Aux établissements publics de coopération intercommunale revient la responsabilité du soutien à la production de logements sociaux dans un souci d'équilibre territorial. Les communes pour leur part se trouvent légitimées à maîtriser le peuplement de leur territoire soit en amont en orientant la construction de logement comme leur compétence en matière d'urbanisme leur en donne le pouvoir, soit en aval en contrôlant les attributions de logements sociaux ou en demandant la délégation du contingent préfectoral.

Cette nouvelle ventilation des compétences infléchira la mise en œuvre du droit au logement. Avec un tel schéma de redistribution des responsabilités, il existe, on le mesure, un risque de segmentation de l'action publique en matière d'habitat. Chaque collectivité publique s'en saisissant à partir de ses préoccupations, de ses compétences, de sa légitimité à intervenir. Chacune pourrait bien se spécialiser sur une dimension de l'action en matière de logement en fonction de ses priorités et de ses compétences, sans que l'on mesure clairement comment peut-être assurée la cohérence de l'action publique. Cette cohérence est pourtant indispensable à la mise en œuvre du droit au logement, puisqu'il faut agir de façon simultanée et coordonnée sur l'offre, sur les mécanismes de solvabilisation, sur le régime juridique qui protège les hébergés et les locataires et sur les dispositifs d'appui aux ménages les plus fragiles. Les problèmes à traiter, du fait de leur transversabilité et de leur indivisibilité, ne peuvent sans doute pas trouver de réponse dans le cadre de la ventilation des compétences qui se met en place et de nouvelles formes de coopération entre les collectivités devront être trouvées.

L'Etat ne semble plus en mesure d'assurer cette cohérence et de mettre en œuvre les principes qui sont pourtant au cœur de sa mission : favoriser la mise en œuvre du droit au logement, garantir l'équité territoriale. Certes, il n'assurait pas toujours cette responsabilité avec succès et les critiques ne manquent pas qui ont souligné les limites de son action, mais il en avait la légitimité et, pour partie, les moyens. Avec l'acte 2 de la décentralisation, l'Etat « se retire » en quelque sorte du territoire et n'intervient plus une fois qu'il a conclu des conventions de délégation avec les conseils généraux et les établissements publics de coopération intercommunale. Cet affaiblissement semble inscrit dans le découplage, qu'a instaurée la loi du 13 août 2004, entre déconcentration et décentralisation puisque l'Etat qui concentre désormais ses moyens au niveau régional ne pourra plus être présent avec les mêmes ressources à l'échelle des départements, des intercommunalités et des communes qui sont dotés de nouvelles compétences. Son affaiblissement est aussi lié à la disparition des moyens, qu'il s'agisse des ressources financières qu'il distribuait ou de la capacité d'expertise et de négociation des DDE, par lesquels il intervenait comme garant du droit au logement et de l'équité territoriale sans que de nouveaux moyens d'intervention soient forgés (définition d'un projet territorial à partir d'un diagnostic stratégique, capacité d'évaluation, pouvoir de substitution, etc.). C'est en quelque sorte un « Etat sans bras » qui accompagne désormais le processus de décentralisation... et qui risque de se trouver fort démuni pour garantir la mise en œuvre du droit au logement.

Confrontés à ce problème de cohérence et plus simplement de mise en œuvre des orientations affichées par l'Etat, les responsables de la politique gouvernementale développent un système complexe de contractualisation qui fonctionne selon une double logique : d'un côté une logique politique qui inspire les conventions de délégation passées entre l'Etat, les départements, les EPCI et les communes ; d'un autre côté, une logique opérationnelle qui conduit l'Etat à conventionner avec les « grands » opérateurs de la politique du logement (Union Sociale pour L'Habitat, Union Economique et Sociale du Logement) pour lui permettre de mettre en œuvre les objectifs affichés en matière de renouvellement urbain ou de Plan de cohésion sociale. Par ailleurs, l'articulation entre les plans départementaux d'action en faveur du logement des personnes défavorisées et les programmes locaux de l'habitat a été laissée dans l'ombre (même si le projet de loi « Habitat pour tous » l'évoque). Les plans départementaux ont été pour partie vidés de leur contenu et leur capacité à demeurer des outils d'impulsion et de coordination de l'action en faveur des personnes défavorisées dépend pour une large part de la bonne volonté des acteurs locaux et de la capacité de l'Etat à dégager des moyens et des ressources humaines pour conduire les actions des plans. Les programmes locaux de l'habitat et les conventions de délégation n'intègrent quasiment jamais les objectifs et les actions des plans départementaux. Entre des plans départementaux fragilisés et des politiques locales de l'habitat centrées prioritairement sur des préoccupations

¹⁰³ Le rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre sur l'état du mal-logement 2005 souligne ainsi que les objectifs de construction de logements sociaux dans les 30 plus grosses agglomérations françaises, celles qui comptent plus de 200 000 habitants, qui résultent du Plan de cohésion sociale adoptée début 2005 ne sont pris en compte qu'à hauteur de 60% environ par les programmes locaux de l'habitat de ces mêmes agglomérations.

de développement et de répartition de l'offre locative sociale, il n'est pas certain que la cause du droit au logement progresse."

(René Ballain : Après la décentralisation, quelles perspectives pour le droit au logement ? *les Annales de la recherche urbaine*. 2006)

Dans ce contexte, les acteurs sont incités à rivaliser pour s'encombrer du minimum de contraintes avec les moyens reçus pour mettre en œuvre leurs nouvelles compétences. Concernant les politiques sociales de l'habitat, les acteurs institutionnels s'éparpillent et sont même en tension, pour des raisons de cloisonnement des compétences sur un même territoire ; tandis que sur les enjeux urbains, ces mêmes ont tout intérêt à s'entendre, dans une logique de rivalité entre territoires.

La juxtaposition de l'ANRU et des règles de décentralisation fait voler en éclat les dispositifs locaux tournés vers la mise en œuvre du droit au logement et rassemble le partenariat autour d'enjeux strictement urbains.

- Enfin, la logique de démolition/reconstruction pose une question financière évidente dans un contexte de pénurie du logement et de coût croissant de la production. En effet, l'Etat injecte 15 000 euros par logement démolit et 152 000 euros par logement reconstruit¹⁰⁴. Le coût du "renouvellement urbain" sans création neuve est donc de 167 000 euros par logement, alors que si la qualité s'accroît (ce qui reste à confirmer, par rapport à une réhabilitation), les risques sont importants d'éloignement entre l'offre de logements "sociaux" et la structure des besoins.

Concrètement, après un an d'existence, l'ANRU a publié son premier rapport d'activité dressant l'état des lieux au 31 mars 2005. 39 conventions sont signées pour financer le renouvellement urbain de quartiers en zones urbaines sensibles (ZUS). En tous, 94 projets ont été examinés par le comité d'engagement de l'agence : 154 quartiers et plus d'un million d'habitants sont concernés. La totalité des fonds engagés représente environ 10,3 milliards d'euros dont près de 30% de contribution de l'ANRU (3,2 milliards): 1,4 milliard est consacré au désenclavement des quartiers, 940 millions aux équipements publics et 200 millions aux équipements artisanaux et commerciaux. La démolition de 45 000 logements sociaux est engagée, 42 000 doivent être reconstruits¹⁰⁵ (sur sites et hors sites), environ 87 000 réhabilités et 85 000 résidentialisés.

¹⁰⁴ source : revue AMC, n°147, novembre 2004

¹⁰⁵ La nuance sémantique est riche d'enseignements, entre la démolition "engagée" et les reconstructions "devant être"...

II.3.2 – Les aides publiques au logement ne visent pas à assurer le droit au logement

II.3.2.1 – Un budget faible, ventilé de manière incohérente

Entre 1983 et 1995, le volume de dépenses de la collectivité consacrées au logement est passé de 2,22% du PIB à 1,83% du PIB. Pour l'Etat, cet effort est passé de 1,48% à 1,09%, alors même que le déficit de logements ne cessait de s'accroître (600 000 logements au milieu des années 90) et que la polarisation du marché posait des problèmes croissants -et connus- de ghettoïsation de la pauvreté.

Puis à partir de 1995, l'effort de la collectivité s'est redressé, pour atteindre en 2004 1,95% du PIB (1,23% pour l'Etat). Malgré un système de participation complexe, l'Etat reste le plus important des acteurs concernés par les aides publiques au logement (Etat : 66% ; collectivités : 26% ; employeurs : 7%).¹⁰⁶

Mais il reste à identifier les points sur lesquels porte cet effort et en quoi ils contribuent ou non à la mise en œuvre du droit au logement.

Dépenses de la collectivité (%)	Aides à la pierre ¹⁰⁷	Aides à l'investissement	Aides fiscales	Aides à la personne	Aides au plus démunis	Ensemble
2000	6,94	17,01	32,51	43,01	0,53	100%
2001	6,65	17,13	32,18	43,18	0,86	100%
2002	6,20	17,03	31,40	44,55	0,82	100%
2003	5,98	17,20	31,84	44,17	0,81	100%
2004	5,05	17,21	31,58	45,36	0,80	100%

Source : Fondation Abbé Pierre – Rapport annuel 2005 sur l'état du mal-logement

Il apparaît dans un premier temps que la production directe de logements sociaux ("aides à la pierre") ne représente que 5% des politiques de l'habitat et décroît tendanciellement au cours des cinq dernières années. Les aides à la pierre (production de logement social) ont diminué de 20,1% sur cette période.

En outre, l'Etat s'acquitte difficilement des sommes engagées auprès des organismes de logement social, auprès desquels il aurait accumulé une dette comprise entre 400 et 500 millions d'euros¹⁰⁸, contribuant à l'asphyxie de ce secteur.

L'aide directe aux plus démunis représente moins de 1% des politiques de l'habitat.

Les autres postes de dépense publique contribuent de manière escomptée au droit au logement : ils soutiennent les bailleurs et le paiement des loyers, dans l'espoir que cela contribue au droit au logement.

Or nous verrons par la suite que l'absence de contrepartie à cet engagement financier auprès du secteur privé ne contribue pas à la mise en service de logements accessibles, ni à un équilibre géographique harmonieux des logements accessibles, ni à une qualité de l'habitat garantie, ni à la prévention et à la réduction du sans-abrisme.

L'évolution récente la plus marquante est la part croissante des dépenses publiques consacrées au secteur privé.

Entre 1990 et 2000, la part des dépenses publiques en faveur du secteur locatif privé est passée de 23,1% à 33,2%. Ceci a été contrebalancé par une augmentation des prélèvements (+5,1% en

¹⁰⁶ source : Union Sociale pour l'Habitat

¹⁰⁷ Aide à la production de logement social

¹⁰⁸ selon le journal Le Canard Enchaîné du 14 septembre 2005 : " Les sommes dues par l'Etat aux organismes Hlm seraient de 400 à 500 millions d'euros. Cette somme représente les trois quarts des subventions distribuées chaque année par l'Etat pour construire des logements sociaux. Pour la seule région Ile-de-France, la dette est passée de 39 millions en 2003 à 200 millions aujourd'hui. Par ailleurs, Bercy a gelé au printemps dernier 150 millions de crédits destinés au logement dans le budget logement. Résultat, le programme de Jean-Louis-Borloo de construction de Hlm accumule les retards : en région parisienne, les mises en chantier devraient baisser de 15% cette année alors qu'elles auraient dû augmenter de 20%."

moyenne entre 1995 et 2000, mais étant surtout le fait de la fiscalité locale : +7,2% en moyenne sur cette période).

Si l'on compare l'évolution des aides au secteur locatif social et au secteur locatif privé, il apparaît qu'à partir de 2001, le secteur social n'est plus le principal bénéficiaire des aides de la collectivité, puisqu'il absorbe 30,6% des dépenses, alors que le secteur locatif privé en absorbe 33,8% et que l'aide à l'accession à la propriété en représente 35,6%. Le secteur locatif social n'est plus le seul à profiter d'un engagement net positif¹⁰⁹ de la collectivité en sa faveur : 1 835 MM euros pour le locatif social, contre 1 962 MM euros pour le secteur locatif privé.

Alors même que nous avons vu que les hausses de prix dans ce secteur sont beaucoup plus rapides que celle du pouvoir d'achat des ménages, force est de constater que l'engagement croissant de la collectivité auprès de ce secteur n'a pas pour effet, ni pour intention, de le rendre accessible aux ménages rencontrant des difficultés dans la mise en œuvre de leur droit au logement.

La hausse des aides fiscales a été de 5,2% au cours des deux dernières années *"sous l'effet de la montée en puissance du dispositif "De Robien"¹¹⁰ principalement, dont on sait en quoi il a contribué à la déstabilisation des marchés locatifs privés et au renforcement du jeu des mécanismes d'exclusion. (cannibalisation de l'épargne privée sur des produits locatifs inaccessibles à 85% des ménages, prétexte à la remise en cause d'autres dispositifs d'aide au logement, forte contribution à la hausse générale des loyers du secteur privé par "effet de contagion)."*¹¹¹

Il apparaît clairement que le budget de l'Etat consacré aux politiques de l'habitat est modeste, qu'il ne tend pas à croître, et qu'à l'intérieur de ces politiques, la production de services directs visant à assurer le droit au logement est marginale.

A l'inverse, des initiatives gouvernementales onéreuses ont été prises (notamment le dispositif "De Robien"), pour encourager la hausse des prix dans le secteur privé, sans production de service supplémentaire, en parfaite connaissance de cause sur les effets de renforcement de l'exclusion et de ségrégation socio-spatiales auxquelles elles allaient contribuer.

Après avoir décrit l'organisation progressive des différentes politiques publiques de l'habitat et la ventilation actuelle du budget, il convient de mesurer l'état actuel de ces différentes politiques publiques, pour démontrer la faiblesse délibérée de leur impact en matière de droit au logement.

Ainsi, nous montrerons que les politiques publiques en France tendent à accroître les tensions sur le marché de l'habitat, alors même que les mesures palliatives au marché se dégradent et entretiennent le déni de droit au logement des catégories vulnérables de la population.

Dans le cadre de cette démonstration de l'impact des politiques publiques sur le mal-logement, nous témoignerons, à partir des commentaires apportés par les institutions indépendantes, nationales et internationales, que les gouvernements français agissent en parfaite connaissance de cause sur les limites de leurs initiatives et sur les alternatives possibles.

Cet ensemble démontre l'intentionnalité de la France dans la non application de l'article 31 de la Charte Européenne Sociale Révisée.

II.3.2.2 – Les aides au secteur privé : une dépense sans contrepartie sociale

II.3.2.2.1 – Les aides à l'amélioration de l'habitat

L'objectif de l'Anah est officiellement l'amélioration de l'habitat en contrepartie d'un loyer maîtrisé, mais de fait, elle propose une gamme de "produits", dont ceux qui n'exigent aucune contrepartie sont plus attractifs que ceux qui en demandent. Ainsi, malgré l'augmentation des dotations et l'apparition de "conventionnements sociaux", le volume de logements conventionnés ne cesse de baisser, notamment les plus sociaux (PST, correspondant au loyer le plus bas du logement social).

¹⁰⁹ Différentiel entre dépenses publiques et prélèvements

¹¹⁰ Il s'agit d'un mécanisme de défiscalisation des bailleurs privés, sans contrepartie, créé en 2003, qui remplace un mécanisme équivalent "Besson", qui imposait pour bénéficier de cet avantage des contraintes de niveau de loyer et de niveau de revenu des ménages.

¹¹¹ Fondation Abbé Pierre. Rapport annuel 2005 sur l'état du mal-logement.

En 2004, le budget de l'Anah était de 418 millions d'euros.

En 2005, le budget de l'Anah était de 487 millions d'euros¹¹². Mais à qui profiteront-ils ? Lors d'une conférence de presse, le Ministre délégué au logement à la ville a souligné que "*les propriétaires occupants aux revenus modestes sont à privilégier [concernant la lutte contre l'habitat indigne], sans toutefois exclure les autres demandes de subvention*"¹¹³.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Logements subventionnés par l'Anah	107 600	111 200	118 414	135 500	127 700	115 005	87 300
Conventionnés	9 100	9 100	9 950	9 650	7 400	7 800	7 700
Dont PST	3 200	3 100	3 430	2 950	2 500	2 057	1 777
% conventionnés	8,5%	8,2%	8,4%	7,1%	5,8%	6,7%	8,8%
% PST	3%	2,8%	2,9%	2,2%	2%	1,8%	2%

Source : Anah

Les politiques d'amélioration de l'habitat contribuent donc à une amélioration globale de la qualité de vie, mais n'empêchent pas, voire amplifient l'augmentation du coût de l'habitat privé, notamment pour les ménages modestes, comme nous l'avons vu dans la première partie.

**Dans un contexte de polarisation des marchés de l'habitat, qui pousse les ménages à bas revenus vers le logement social, contribuant à son engorgement, donc à l'absence de réponses aux ménages mal-logés ou sans logement, la structure des aides à l'amélioration de l'habitat, à 92% sans contrepartie sociale, est en contravention à l'article 31 de la Charte Européenne Sociale Révisée.
L'amélioration globale de la qualité de l'habitat n'apporte pas de garantie aux ménages mal-logés ou sans logement, au contraire.**

II.3.2.2.2 – La défiscalisation

Entré en vigueur le 1er janvier 1999, le dispositif dit "Besson" visait à favoriser l'investissement locatif, tout en développant un parc locatif intermédiaire entre le secteur libre et le secteur HLM destiné aux revenus moyens. Les avantages fiscaux concédés comportaient une contrepartie à caractère social puisque le plafond des ressources du locataire devait correspondre à ceux fixés pour le logement social, majoré de 40%. Ainsi, le propriétaire investisseur était tenu de louer son bien durant 9 ans au minimum, avec des contraintes de plafonnement sur les loyers et les revenus du locataire.

L'article 91 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, relative à l'urbanisme et à l'habitat, a modifié l'ancien dispositif "Besson" sur l'investissement locatif. Le principe est le même que le conventionnement "Besson" : le dispositif dit "De Robien" s'applique aux acquisitions de logements neufs ou en l'état futur d'achèvement réalisées à compter du 1er janvier 2003 et étend la défiscalisation aux logements anciens, à la condition que d'importants travaux de réhabilitation soient effectués avant la mise en location.

Mais ce dispositif ne comporte plus de contrepartie sociale : d'une part le plafond de ressources des locataires est supprimé, d'autre part les plafonds de loyer sont revalorisés à 90 % environ des prix du marché locatif. Ces plafonds sont fixés en fonction de la localisation de l'immeuble, selon un découpage en zones géographiques.

Non seulement ce nouveau dispositif favorise la consolidation du patrimoine immobilier constitué par les plus riches (la déduction d'impôt est importante : moins 50% du prix d'achat du bien immobilier sur 9 ans, et jusqu'à 65% sur 15 ans), mais il contribue à rendre les loyers des logements concernés inaccessibles aux ménages populaires, allant ainsi dans un sens contraire à la mise en œuvre du droit au logement.

¹¹² Circulaire n°C-2004-01 du 9 décembre 2004

¹¹³ Actualités Sociales Hebdomadaires n°2392 du 28 janvier 2005. p.11

Or l'aide apportée par logement en "De Robien" est aussi importante que l'aide apportée à la construction d'un logement social (PLUS). Selon l'Union Sociale pour l'Habitat¹¹⁴, toutes aides confondues (réduction de TVA, subvention, exonération de taxe foncière, réduction d'impôts sur les revenus fiduciaires et fonciers), l'aide à un logement moyen PLUS est de 22 000 euros et l'aide à un logement moyen "De Robien" est de 21 000 euros.

Or les loyers plafonds des logements "De Robien" sont deux à trois fois plus élevés que ceux du PLUS et il n'y a pas de plafond de ressources pour les ménages logés dans les logements "De Robien".

Une autre source de l'Union Sociale pour l'Habitat¹¹⁵ propose le décompte suivant : pour un investissement 100 000 euros et un logement de 67m² loué à un ménage de trois personnes en zone 2, le coût pour la collectivité et les contraintes se déclinent ainsi :

	PLUS	PLS (HLM)	De Robien
Coût pour la collectivité	18 500 à 22 900 euros	16 600 euros	14 000 à 22 000 euros
% du coût supporté par la collectivité	18,5% à 22,9%	16,6%	14% à 22%
Loyer maximum	304 euros	457 euros	837 euros
Ressources imposables max.	13 446 euros	29 136 euros	Sans limites
Durée de location	Sans limites	Sans limites	9 à 15 ans

En ce sens, nous l'article 91 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, établissant le "conventionnement De Robien" est contraire à l'exercice du droit au logement.
Plus globalement, c'est l'ensemble des politiques de redistribution sans contrepartie sociale qui mérite d'être mise en cause, dans un contexte de cherté des prix.
Il est à noter que le logement est un des rares droits fondamentaux reconnus, mais que c'est paradoxalement un des seuls secteurs fondamentaux dans lesquels les prix ne soient pas encadrés en France : la France garantit un salaire minimum et même le loyer de l'argent est encadré par un taux plafond, dit taux de l'usure.
Ce n'est donc pas l'impossibilité technique ou l'absence de culture nationale sur l'encadrement des prix, qui justifie l'absence d'encadrement du coût du logement. Il s'agit d'un choix politique.

II.3.2.2.3 – Les aides à l'accession à la propriété.

Nous ne reprendrons ici que les commentaires de la Cour des Comptes, faits en 1994, dans son rapport sur les aides au logement dans le budget de l'Etat :

"Alors que l'efficacité sociale de la mesure semble diminuer, et que son rôle dans la construction de logements s'est réduit, certains abus constatés sont préoccupants. La prise en compte des ressources des bénéficiaires est limitée aux revenus imposables de l'avant dernière année, permettant que des prêts aidés soient accordés à des ménages dont les ressources dépassent nettement les plafonds d'attribution au moment où ils bénéficient de leur prêt. La cour propose que les ressources actuelles, selon la règle retenue par les établissements prêteurs, soient prises en compte pour l'attribution de telles aides. La dérive constatée dans le financement des opérations groupées apparaît encore plus choquante: des préfinancements à des taux inférieurs de près de 7 points à ceux du marché ont été ouverts à des promoteurs pour construire des logements destinés aux accédants sociaux, mais le pourcentage de logements vendus hors procédure pap est passé de 18 % en 1980 à 39 % en 1985, puis 60 % au début des années 90. Alors qu'ils sont prioritairement réservés à la construction neuve, les prêts aidés à l'accession à la propriété pourraient être étendus à l'acquisition de logements anciens sans obligation de travaux, dont le coût est généralement inférieur, si les pouvoirs publics entendaient en accentuer la vocation sociale ; d'autres mesures allant en ce sens pourraient être développées. En tout état de cause, une meilleure

¹¹⁴ note de la direction des études économiques et financières du 2 juin 2003.

¹¹⁵ Conseil Social de l'USH, contribution au congrès HLM, septembre 2005

prise en charge du loyer de l'argent par l'apl accession, qui a le mérite d'être révisable en fonction de l'évolution des ressources, aiderait plus équitablement les ménages à acquérir des logements neufs ou anciens. Il faudrait pour cela conventionner tout type de prêt, sans y ajouter nécessairement une aide budgétaire à la pierre, ce qui pourrait entraîner à terme la réduction sinon la suppression des actuels prêts aidés. "

Malgré cette mise en garde, malgré la multiplication de copropriétés dégradées (dans lesquelles vivent 625 000 personnes selon la Fondation Abbé Pierre), malgré les exemples internationaux de l'impact d'une accession sociale massive à la propriété (notamment dans les nouveaux pays membres de l'UE), malgré tous ces signes, l'accession sociale reste un objectif majeur, à travers notamment la vente des logements sociaux à leurs occupants (objectif de 25% du parc affiché par le gouvernement) et à travers les prêts à l'accès, dont le contour n'a changé que marginalement depuis le rapport de la Cour des Comptes.

II.3.2.2.3 – La déréglementation des prix

Depuis vingt cinq ans, la France a connu un mouvement continu de dérégulation des prix de l'habitat, en favorisant les "sorties" de Loi 1948 et en fixant une catégorie plancher¹¹⁶ dans les grandes agglomérations (1986).

Toujours en 1986, la "Loi Méhaignerie" a introduit la possibilité de déroger au plafonnement de l'augmentation de loyer par l'Indice du Coût de la Construction, en offrant la possibilité aux bailleurs d'aligner les loyers sur ceux des logements environnants, lorsqu'ils étaient manifestement inférieurs.

Dans les formes commerciales d'habitat, il a été mis fin de la réglementation du loyer dans les hôtels meublés en 1982.

¹¹⁶ La "Loi de 1948" indexe le niveau de loyer sur la qualité du logement. En fonction du degré de confort, différentes catégories de prix au m² existent.

II.3.2.3 – Le logement social

Nous avons vu dans la première partie les données inquiétantes en matière de production: baisse de la production annuelle de l'ordre de 30% en dix ans, avec une inflexion vers les produits les plus onéreux, en décalage avec l'évolution de la demande.

Bien sûr, l'Etat n'est pas entièrement responsable des difficultés de production, entre autres liées à aux fluctuations des masses monétaires sur le marché immobilier, qui tirent les prix de la construction à la hausse, y compris en matière de logement social.

La question est de déterminer la responsabilité de l'Etat dans l'affectation des moyens et dans la mise en œuvre de moyens permettant de limiter ces phénomènes inflationnistes, qui contreviennent au droit au logement par le durcissement des conditions de vie, pour les ménages les plus mal logés (suroccupation, hausse des expulsions, etc.).

Comme nous l'avons vu plus haut, l'Etat a choisi de ne pas encadrer ces évolutions, voire de les encourager. C'eut été acceptable s'il avait dans le même temps développé des mécanismes supplétifs, pour offrir une alternative aux victimes des effets pervers de la hausse des prix dans le marché de l'habitat privé.

Et concernant l'affectation des logements produits, les errements de l'Etat sont pointés depuis 1994 par la Cour des Comptes, dans son rapport sur les aides au logement dans le budget de l'Etat : *"La logique des aides au logement locatif social peut être soit de permettre l'accueil des ménages les plus démunis, auquel cas il faut leur réserver ces logements, et en écarter les autres ménages sans avoir à recourir aux surloyers, soit d'élargir cet accueil dans le but d'éviter toute ségrégation ou en considération des difficultés particulières de certaines zones. Mais il faut alors fixer des loyers, recourir à des clauses de baux, établir des règles de gestion qui se rapprochent de celles du marché ou même les rejoignent, en fonction des ressources des bénéficiaires. Une absence de choix clair entre ces deux logiques aboutit à une réelle incohérence entre les motifs d'attribution des aides publiques au locatif social et leur utilisation effective. "*

L'Etat a fait le choix de se désengager de la production directe de logements conformes aux besoins, par leur coût, leur emplacement, leur forme.

Nous avons vu comment la réforme de 1977 a correspondu à un renoncement (sans économie) à la capacité de production de l'Etat.

Nous avons également vu qu'à l'intérieur du budget des politiques de l'habitat, la part directement consacrées à la production d'habitat social est en décroissance permanente pour atteindre 5,05% des dépenses de l'Etat consacrées à l'habitat, malgré des discours réguliers annonçant la relance de la production de logement social, la dernière annonce accompagnant la Loi de Cohésion Sociale (Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale) et l'annonce de 500 000 logements supplémentaires en cinq ans, sans modification des règles de financement qui bloquent aujourd'hui la production. Unanimement¹¹⁷, les opérateurs considèrent que cet objectif est impossible à atteindre selon les règles actuelles d'utilisation, qui ne permettent pas d'équilibrer les opérations d'habitat social.

Le Conseil Social de l'Union Sociale pour l'Habitat¹¹⁸ considère que *"depuis 1977 et la mise en œuvre de la réforme Barre, la situation économique et sociale a profondément évolué et à aucun moment une véritable réflexion n'a été conduite sur la place respective des à la pierre et à la personne dans les politiques nationales du logement.*

Le constat :

- *une crise dramatique de l'offre de logement à loyers socialement accessibles, y compris pour les catégories intermédiaires.*
- *un écart qui se creuse entre les loyers du secteur locatif privé et ceux du logement social créant un vide dans la chaîne du logement. Cet écart est accentué par la dérive des loyers du secteur privé sur les marchés les plus tendus.*
- *une embolie des structures d'hébergement et une désagrégation des parcours résidentiels.*
- *un désengagement de l'Etat marqué par :*

¹¹⁷ Voir par exemple le rapport 2005 sur le mal-logement de la fondation Abbé Pierre ou les différents documents produits à ce sujet par l'Union Sociale pour l'Habitat, qui est la fédération des organismes de logement social

¹¹⁸ Conseil Social : *contribution au congrès HLM de Nantes, septembre 2005.*

- une réduction drastique des aides à la pierre, par opération, pour le logement social, induisant une hausse du loyer du secteur social.
- une baisse importante du caractère solvabilisateur des aides personnelles au logement qui ne cesse de se dégrader, imposant aux familles un taux d'effort plus lourd et les exposant à des situations de difficultés et d'impayés.
- la quasi disparition des aides à la réhabilitation dans les quartiers qui ne sont pas labellisés "politique de la ville", pouvant laisser craindre à terme l'émergence de futurs quartiers dits "sensibles"
- l'absence dans le nouveau gouvernement d'un ministre ayant en charge de façon spécifique la politique du logement, dans un domaine pourtant crucial et dans un contexte de crise du logement.
- enfin, des aides fiscales à l'investissement locatif privé, qui sans la moindre contrepartie sociale, n'ont pas régulé le marché mais l'ont orienté à la hausse."

La première responsabilité de l'Etat est de ne pas assurer la production d'un volume suffisant de logements accessibles pour répondre aux besoins qui ne trouvent pas de réponse sur un marché qu'il se refuse d'encadrer.

Le mode de financement du logement social contribue lourdement à cette évolution, dans un contexte de demande insatisfaite croissante et de déréglementation du marché, associé à une absence de clarté sur les fonctions du logement social qui le rend disponible à ceux qui n'en ont pas nécessairement le plus grand besoin, contribue directement à la multiplication des situations de déni de droit au logement, par sa contribution directe à la dégradation du volume de logements à coûts accessibles, et par ses effets induits sur le renouvellement de formes d'habitat indécents, comme sur le développement des sans-abri, pour lesquels les dispositifs de réponse sont engorgés.

Production de logement social par catégorie

	PLA-I	PLA-PLUS	PLUS-CD	PLS ¹¹⁹	TOTAL	% PLS
1994	11 078	68 575			79 563	
1995	15 481	45 060			60 541	
1996	8 617	43 619		5 225	57 061	9.2%
1997	11 818	43 583		4 510	59 911	7.5%
1998	15 597	30 463	416	4 966	51 442	9.7%
1999	13 921	28 336	570	4 868	47 695	10.2%
2000	5 050	31 325	1 661	4 081	42 117	9.7%
2001	5 427	39 513	2 711	8 648	56 299	15.4%
2002	5 188	36 412	2 856	11 834	56 290	21.0%
2003	5 034	34 588	4 144	12 659	56 425	22.4%

Source : Ministère de l'équipement

Eclairage sur les différents types de logements sociaux

	% population concernée	Loyer	Revenus des locataires
PLS	80.7%	<150% PLUS	<130% plafond PLUS
PLUS	65.5%	Loyer PLUS	30% ménages < 60% plafond PLUS 60% ménages entre 60% et 100% 10% des ménages entre 100% et 120%
PLA-I	30%	<88% PLUS	<60% plafond PLUS

Source : Fondation abbé Pierre - rapport annuel sur le mal-logement 2005

Nous avons vu dans la première partie que la production de logement décroît régulièrement, surtout au regard de la demande, qui est elle en augmentation constante. C'est une responsabilité de l'Etat, qui à travers la ventilation des politiques publiques a contribué à rendre plus difficile la production de logements sociaux.

Malgré une politique "d'affichage budgétaire" annonçant des sommes importantes consacrées à la production de logement social, le montant net et le taux de subvention de l'Etat n'ont cessé de se décaler des coûts de production, quand ils n'ont pas simplement baissé.

¹¹⁹ Hors logements réalisés par "la Foncière" créée en 2002 par les collecteurs du 1% logement et qui échappent aux mécanismes habituels d'attribution et de gestion du logement social

En outre, cette production glisse tendanciellement, vers la mise en service de logements de plus en plus onéreux. La part du PLS dans le logement social produit annuellement est en constante augmentation, pour atteindre 22,4% en 2003. A l'inverse, la part du PLA-I est en recul constant pour atteindre 9% des logements sociaux.

Par ailleurs, depuis 2002, l'Union d'Economie Sociale du Logement (les collecteurs du 1% logement) ont créé l'Association Foncière, qui produit directement des logements dits intermédiaires, en diffus.

Ces logements, réputés sociaux, sont onéreux, ne passent pas par les systèmes de réservation locaux qui peuvent éventuellement accorder la priorité aux ménages en difficulté de logement. Des engagements sociaux avaient été pris par cette association en matière de structure de la production et de l'attribution. La tenue de ces engagements est invérifiée, aussi ne la considérons-nous pas comme acquise.

Dans un contexte où sur une longue période (au moins quinze ans), la demande d'une population éligible aux critères du logement très social (PLA-I) est en constante augmentation et l'offre glisse tendanciellement vers une raréfaction de ce produit au profit d'un logement social inaccessible à une majorité de demandeurs, dont les demandeurs rencontrant les plus graves difficultés de logement, la ventilation des aides à la production de logement social contribue manifestement à la multiplication des situations de déni de droit au logement.

II.3.2.4 Les aides individuelles au logement

Lors de la réforme de 1977, qui avait fait basculer la production directe de logement social vers une solvabilisation des ménages en fonction des situations individuelles, les débats parlementaires avaient mis en évidence le risque de contribuer à l'inflation du marché, si les aides publiques subventionnent la demande au lieu de produire des logements à bas prix. En effet, ces aides individuelles sont équitables entre les demandeurs, mais injectent de l'argent du côté de la demande, permettant aux loyers d'augmenter, ce qui permet aux prix d'acquisition et de construction d'augmenter, entravant y compris la production de logement social. Il avait alors été répondu que le montant total des aides individuelles ne dépasserait jamais la moitié du montant des aides à la construction.

Or aujourd'hui, les aides individuelles sont trois fois supérieures aux "aides à la pierre" (aide à la construction sociale) et le décalage est en augmentation constante.

La conséquence en est un effet inflationniste des aides individuelles au logement, dénoncé par Marie-Noëlle Liennemann, ancienne Secrétaire d'Etat au Logement, lors du congrès HLM de 2004¹²⁰.

Selon le chercheur René Ballain (Economie et Humanisme, n°368, 2004) : "*Les aides personnelles au logement ont connu une véritable explosion depuis vingt cinq ans sans pour autant assurer l'équité entre les différentes catégories de locataires aidés*".

La Cour des Comptes, dans son rapport de 1994 sur les aides au logement dans le budget de l'Etat, pointe également les limites de l'efficacité de cette aide pour le logement de ceux qui en ont le plus besoin. Le rapport souligne que "*La croissance des aides à la personne s'est opérée dans une trop grande complexité. [...] Il subsiste de grandes différences de conditions d'attributions, de règles de gestion, de contrôle, de recours contentieux, et de circuits de financement entre les différentes formes d'aides, ce qui entraîne une grande complexité dans la gestion : publication au demeurant tardive de barèmes différents, contentieux relatif à l'apl relevant des tribunaux administratifs, celui des autres aides à la personne relevant des tribunaux compétents en matière de sécurité sociale. Or ce sont les mêmes organismes (caisses d'allocations familiales ou mutualité sociale agricole) qui liquident toutes ces aides, et un même bénéficiaire, selon son âge ou sa situation de famille, peut relever successivement de l'une de ces trois aides*"¹²¹.

[...]Le mécanisme de prise en compte des ressources entraîne des effets pervers : seuls en effet les revenus imposables sont retenus pour le calcul de l'APL. Il en résulte une forte minoration par rapport aux ressources réelles. Ainsi, pour un ménage avec deux enfants ne comportant qu'un actif, logé dans une HLM dont le loyer mensuel de base serait de 2 000 francs, le bénéficiaire de transferts sociaux reçoit une APL plus élevée que le salarié, à revenu égal. [...] L'application des procédures prévues en cas d'impayés manque de rigueur. Les textes prévoient que les non paiements de loyers ou de remboursements de prêts font perdre le bénéfice de l'APL versée aux organismes de logement social ou aux établissements financiers, mais certains bailleurs ou prêteurs s'abstiennent de les déclarer afin de continuer de percevoir l'aide d'une façon irrégulière, et parfois pour des montants tels que l'Etat n'en poursuit plus la récupération, de crainte d'incidences financières ou sociales.

C'est en rendant le système plus simple, plus équitable - notamment par la prise en compte des ressources réelles des bénéficiaires -, et mieux contrôlé, que le principe d'une aide aux catégories trop démunies pour se loger décemment sera le mieux respecté."

Aides effectives versées en 2003¹²²

		Montant (Mds €)	Evolution depuis 1984
Aides à la personne	74%	13 776	+ 184%
Aide à la pierre	26%	4 757	-12,6%

Un autre argument en faveur des aides individuelles est qu'étant principalement distribuées sur le secteur du logement social, elles retournent vers des outils à objectif social, aux prix réglementés. Leur effet sur le marché et sur le niveau des prix serait donc faible.

¹²⁰ compte-rendu de la table-ronde : l'avenir des aides publiques au logement

¹²¹ APL, ALS et ALF

¹²² Source : ministère de l'équipement, DGUHC

Or aujourd'hui, le montant des aides individuelles distribuées sur le marché privé est supérieur à celui des aides sur le logement social et augmente tendanciellement plus rapidement.

Ventilation des bénéficiaires de l'aide individuelle au logement, par statut

	1990	2002	Evolution
Locataires marché privé	31%	45%	+14%
Locataires logement social	33%	37%	+4%
Propriétaires occupants	29%	11%	-18%
Résidents en collectivité	8%	7%	-1%
Total (en euros)	7,5 Mds euros	13,3 Mds euros	+5,8 Mds euros (+77%)

Source : Ministère de l'équipement, DGUHC

Le dérapage des aides individuelles au logement sur douze ans est uniquement lié au parc locatif privé.

Tous parcs confondus, la moitié des locataires perçoit une aide individuelle au logement. Le marché libre, est en réalité complètement subventionné par les avantages fiscaux, les aides à la réhabilitation, et surtout, les aides au règlement des loyers. Le marché libre n'est libre que de contraintes.

49,5% des locataires perçoivent une aide personnelle au logement

Source : CNAF

Entre 1998 et 2002, les prix des logements "anciens" (par opposition aux logements neufs) ont augmenté de 70%¹²³ (59,8% en euros constants). Dans le même temps, le revenu brut des ménages a progressé de 24%.

Comme les aides individuelles au logement suivent plus ou moins l'évolution du marché, l'effort de l'Etat qui y est consacré augmente fortement en volume (+77% en douze ans, +184% en vingt ans).

Les aides individuelles au logement, principal levier actuel des politiques sociales de l'habitat, contribuent donc à la hausse du marché en y injectant des liquidités. Même si elles paraissent équitables (le montant est fonction des revenus, du loyer, de la composition familiale), elles sont absorbées par les hausses du marché, qu'elles permettent.

C'est une aide qui propose une équité entre les locataires ayant-droit, mais qui contribuent à la dégradation de la situation moyenne des locataires...

Les autorités publiques sont parfaitement conscientes de cet effet, analysé dès 1981, par la très officielle Commission du Bilan, présidée par François Bloch-Lainé, très sévère pour la Loi du 3 janvier 1977, qui a conclu que "*L'Etat continue certes à payer, mais ne finance plus les logements*".

L'effet inflationniste des aides individuelles au logement sur les loyers des ménages modestes a été démontrée dans une étude récente, particulièrement sérieuse¹²⁴, menée par l'économiste Gabrielle Fack, publiée dans la revue Economie et Statistique n°381-382 (2005).

A partir du traitement de l'enquête logement de l'INSEE et l'observation d'indicateurs sur une période de trente ans, cette étude conclue que 50% à 80% des aides sont absorbées par les augmentations de loyer. Ces augmentations de loyer ne s'expliquent pas par une amélioration significative de l'habitat, mais par une offre peu élastique, face à une demande plus pressante, demande démultipliée à partir de 1992 par un afflux d'étudiants sur le marché, lié à la généralisation des aides individuelles au logement pour cette catégorie de population.

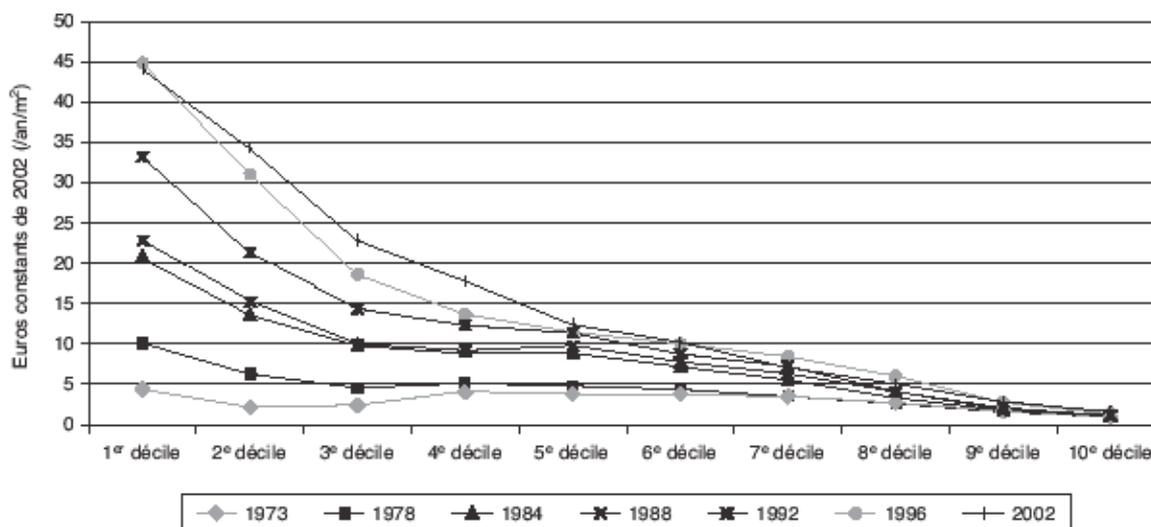
Entre 1973 et 2002, il apparaît que la hausse du loyer au m2 a été beaucoup plus forte pour les ménages des deux premiers déciles de revenu, que pour les autres. Même en affectant des indices correcteurs, pour prendre en compte l'évolution de la structure des ménages pauvres (auparavant plus âgés et plus ruraux, donc tendanciellement concernés par un logement moins onéreux), l'effet constaté persiste. Cette augmentation accrue des loyers pour les deux premiers déciles est particulièrement sensible au moment de la généralisation des aides individuelles au logement (qui font passer les ménages éligibles de 38% à 43% des locataires du secteur privé entre 1988 et 1996).

¹²³ source : INSEE Première, n° 991, décembre 2004

¹²⁴ appuyé sur la méthode de Susin (2002) sur l'étude de l'impact des aides au logement aux Etats-Unis

Durant cette période, le montant moyen des aides est resté stable, mais a fortement augmenté pour les deux premiers déciles de la population.

Aide au logement par m² en fonction du décile de revenu, ménages locataires, 1973-2002



Lecture : en 1973, l'aide au logement moyenne au mètre carré pour les 10 % des ménages les plus pauvres (1^{er} décile) était de 4,5 euros constants de 2002.

Champ : ménages locataires, tous secteurs.

Sources : calculs de l'auteur à partir des enquêtes Logement, Insee.

A partir de modèles économétriques complexes, l'étude montre que l'impact des aides individuelles au logement sur les loyers dépend de l'élasticité de l'offre (ou des différentes offres, dans un marché segmenté). Or pour différentes raisons, dont la saturation des grandes structures urbaines, l'évolution des mécanismes incitatifs à l'investissement, la part de la production neuve par rapport au stock existant, etc. l'offre est faiblement élastique.

La solvabilisation supplémentaire apportée par les aides a donc été massivement absorbée par le stock existant, sous forme d'augmentation des prix.

La hausse du marché absorbe l'utilité sociale de ces aides pour ceux qui en bénéficient, puisque malgré l'augmentation des aides individuelles, la part des revenus consacrée au loyer par les ménages pauvres continue d'augmenter.

Par ailleurs, cette hausse du marché pénalise ceux qui ne bénéficient pas des aides individuelles au logement.

Et la course en avant imposée à l'Etat, condamné à injecter toujours plus de ressources dans ces aides indirectes aux bailleurs, aboutit à des ajustements économiques problématiques. Selon le Conseil Economique et Social (avis sur l'accès au logement. 2004), "*Malheureusement, le succès de ces prestations s'est heurté aux difficultés économiques qui ont conduit les gouvernements à des mesures d'économie socialement pénalisantes et sur lesquelles il faudrait revenir. Le Conseil économique et social rappelle que souvent l'adoption de mesures d'ajustement technique (augmentation du seuil de non versement...) a pour conséquence la mise en difficulté de nombreux ménages.*"

Le Conseil Economique et Social vise ici le "seuil de non versement" (lorsque le montant de l'aide est trop faible, elle n'est pas octroyée) régulièrement ajusté à la hausse, mais aussi le "gel" du montant des aides au logement depuis 2003 et le mois de carence introduit en 1994 (le premier mois de loyer n'ouvre plus droit aux aides). Ce sont des petites mesures techniques qui font porter l'effort de lutte contre le dérapage des dépenses sociales publiques aux ménages les moins bien logés.

du plafond				
Charges 2003	47 euros	47 euros	47 euros	47 euros
Charges 2005	49 euros	49 euros	49 euros	49 euros
Aide sept. 2005	180 euros	90 euros	0 euro	0 euro
Ecart sur le montant d'aide mensuelle	-0,2 euros	-4,1 euros	0 euro	0 euro
Ecart sur la quittance avant aide	15,6 euros	15,6 euros	15,6 euros	15,6 euros
Taux d'effort juillet 2003	16,6%	22,1%	25,8%	20,6%
Taux d'effort sept. 2005	19,0%	23,9%	26,4%	21,1%
Augmentation du taux d'effort	2,4	1,7	0,6	0,5

Avec le gel des aides au logement, le taux d'effort augmente mécaniquement plus pour les ménages les plus pauvres.

II.3.2.5- La pseudo-sécurisation du rapport locatif

Le bilan qui peut être tiré de cette orientation est mitigé. Les aides financières individuelles rendent d'évidents services et corrigent les inégalités à l'accès et au maintien. Elles corrigent notamment l'isolement social, un facteur croissant d'exclusion et de mal-logement, en se substituant aux traditionnels recours familiaux.

Si pour des questions budgétaires, leur pertinence est parfois remise en cause, ces aides représentent manifestement un progrès, en matière de "production d'égalité".

Concernant la garantie apportée par les FSL en matière d'impayés, le résultat est moins bon : cette mesure ayant été introduite sans contrepartie demandée au bailleur, elle s'est traduit par une exigence croissante de sécurisation. Le FSL est aujourd'hui difficilement accepté comme garant par un bailleur privé, ou alors en complément d'un, voire de plusieurs garants privés. L'absence d'exigence imposée au marché a fait de cet outil un nouvel élément de clivage entre les ménages capables d'accéder au marché (financièrement, par leurs réseaux individuels) et ceux qui sont assignés au logement social. Par comparaison avec un cadre juridique proche, en Belgique, les bailleurs ne peuvent pas exiger de garant et l'argent de la caution est versé sur un compte commun nécessitant les signatures de deux parties pour être libéré. Plutôt que d'entériner les exigences des bailleurs par des mécanismes coûteux, aux résultats incertains, la Belgique a fait le choix de limiter juridiquement ces exigences, apportant une protection en droit aux locataires, plutôt qu'une prestation discrétionnaire dépendant à la fois du bon vouloir des services sociaux et du bailleur.

Concernant l'accompagnement social, le bilan est également ambivalent. Il s'agit d'un réel service au ménage, mais l'accompagnement social devient une exigence du bailleur, qui perçoit ce service comme un mode de sécurisation à appliquer le plus largement. Au départ conçu comme un service aux familles rencontrant des difficultés d'autonomie, l'accompagnement social lié au logement tend à devenir un service renforcé de gestion locative, voire un service de pré-contentieux, comme en témoigne la consommation croissante des organismes HLM et des associations locataires de logements HLM pour le compte de ménages à faibles revenus.

Là encore, la production d'un service sans contrepartie clairement établie a produit une inflation d'exigences des bailleurs et un contrôle renforcé des ménages en situation précaire, qui doivent aujourd'hui "séduire" un accompagnant, par l'élaboration de "projets de vie" et autres éléments permettant de qualifier les ayant-droit.

Mais la plus grave limite des outils issus de la Loi Besson "visant à mettre en œuvre le droit au logement", dont les PDALD et les FSL, est la grande variabilité d'un territoire à l'autre et l'absence de portage politique de la responsabilité qui devrait incomber à ces outils.

"Les travaux de recherche et d'évaluation de la loi Besson conduits au cours des années 1990 sur ce sujet ont montré, dans la pratique, des engagements variables des acteurs et notamment un portage politique insuffisant des préfetures et des élus du département, les plans étant essentiellement gérés sur un mode technico-administratif par un binôme technique constitué des DDE et des directions de l'action sociale des départements¹²⁷. Si les associations se sont fortement mobilisés aux côtés des services de l'Etat en se professionnalisant, les organismes HLM sont passés progressivement d'une position attentiste à une implication plus marquée dans la politique du logement des personnes défavorisées ; les communes, en charge de la compétence urbanisme et soucieuses de la gestion de leur peuplement, participant très inégalement à cette politique et se révélant plutôt réticentes à la mobilisation d'une offre d'habitat très social. Dans la période qui a suivi le vote de la loi relative à la lutte contre les exclusions de 1998, les constats effectués sur son application montrent toujours une animation des plans départementaux contrastée d'un département à l'autre, marquée soit par une dominante de l'Etat, soit du Conseil général, ou en leur absence du gestionnaire du FSL, alors qu'une définition partagée de la connaissance des besoins et des choix stratégiques apparaît comme la meilleure garantie d'une lutte efficace contre les exclusions¹²⁸. [...]La politique du logement des personnes défavorisées, du fait de sa vocation d'insertion des populations, a, dans la pratique, privilégié une généralisation de l'accès au logement et aux aides des FSL sur prescription sociale, fondée sur l'intervention de médiateurs sociaux et un octroi quasi-systématique de mesures d'accompagnement social, à la différence de la démarche utilisée pour la majorité des personnes et notamment les salariés aux ressources stables. Ce recours croissant aux méthodes de l'action sociale fait surgir le risque que s'instaure pour les défavorisés un droit assistanciel basé sur une individuation du droit, c'est à dire s'appuyant sur une présomption d'incapacité du demandeur appelé à faire la preuve de ses capacités d'intégration sociale, de sa « logeabilité ». On peut alors faire l'hypothèse que ce droit serait apparenté au droit de l'aide sociale et relèverait comme celui-ci d'une logique de droit tutélaire pour justifier d'une protection de la collectivité pour les personnes les plus fragiles¹²⁹.

Pour Robert Lafore, qui a apporté un regard juridique sur la mise en œuvre du droit au logement et la nature des protections des personnes en difficulté dans le logement, on serait, avec la loi Besson, dans le registre d'un droit processuel qui n'édicte pas des normes mais multiplie les instances d'édiction des règles locales¹³⁰. C'est l'entrée dans ce processus qui est censée donner à la personne l'accès au droit et apporter la protection dans le logement, ce qui suppose deux conditions : définir le public défavorisé et mettre en oeuvre des partenariats larges pour trouver des solutions de logement les plus appropriées aux besoins. A ce stade de la réflexion, on peut pointer deux registres de difficultés : la première, que les observations de terrain montrent, c'est la difficulté qu'ont les instances locales à qualifier les personnes défavorisées, à définir les publics prioritaires, à faire le tri entre les publics de la précarité et les publics qui cumulent difficultés financières et difficultés d'insertion sociale, selon les définitions proposées par l'article 33 de la loi du 29 juillet 1998. La seconde difficulté porte sur les finalités et la cohérence de l'action publique. Dès la loi de 1990, l'objectif du législateur est de rompre avec des mesures catégorielles et de développer une approche globale du traitement de la question du logement des défavorisés. Le référentiel de l'action publique est alors fondé sur la réaffirmation par l'Etat d'une politique du logement plus solidaire, elle-même fondée sur la continuité de l'Etat du niveau central au niveau local et sur le pari de la bonne volonté des acteurs au service de cette solidarité ; or force est de constater un engagement contrasté des acteurs locaux, insuffisant pour garantir l'exercice du droit au logement sur l'ensemble du territoire." (René Ballain : Après la décentralisation, quelles perspectives pour le droit au logement ? article à paraître dans les *Annales de la recherche urbaine*.)

Pour 2002, dernière année pour laquelle les résultats sont connus, près de 700 000 ménages ont perçu une aide des FSL (164 000) ou du Loca-Pass (521 666) pour accéder à un logement. C'est dire l'importance de ces dispositifs.

Montant total des Fonds de Solidarité Logement (euros)

1991	1998	2002
53 000 000	120 000 000	157 000 000

Source : Ministère de l'Équipement - DGUHC

Evolution des ménages aidés par les FSL

¹²⁷ voir *Promouvoir le droit au logement, contribution à l'évaluation de la loi du 31 mai 1990*, Ministère de l'équipement, des transports et du logement, la Documentation Française 1998.

¹²⁸ Voir *Bilan d'application des dispositions du volet logement de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions au 1^{er} juillet 2001*, DGUHC mars 2002

¹²⁹ René Ballain et Elisabeth Maurel : *Le logement très social*, éditions de l'Aube novembre 2003

¹³⁰ *Mettre en œuvre le droit au logement, op. cit.*

Nb ménages	1998	1999	2000	2001 ¹³¹	2002
Aides au maintien	61 159	64 717	75 994	72 845	75 000
Aides à l'accès	151 391	163 835	162 683	154 969	164 000
Accédants en difficulté			117	134	300
Total aides financières	212 550	228 552	238 794	227 948	239 300
Accompagnement social	52 174	66 724	65 134	83 974	69 000
<i>dont ménages recevant une aide financière</i>	31 820	38 736	30 601	16 723	30 000
Total des ménages aidés par les FSL	232 904	256 540	273 327	296 117	278 300

Source : Rapport annuel 2005 sur l'état du mal-logement, Fondation Abbé Pierre

Aides Loca'Pass (avances financières et garanties loyers et charges)

	2001	2002	2003
Montant (en M euros)	142	251	319
Nombre	363 056	485 148	521 666

Source : ANPEEC

Les résultats des mécanismes de sécurisation du rapport locatif (FSL et Loca'Pass) sont trop contrastés pour en tirer une conclusion homogène.

Si certaines prestations apportent un réel service individuel aux ménages, l'ensemble des dispositifs est dévoyé par l'augmentation de l'exigence de sécurité du rapport locatif.

Une nouvelle fois, la responsabilité de l'Etat est mise en cause dans la mesure où consciemment, il n'a pas établi les règles évitant de recréer des inégalités et soumettant les ménages à une inflation d'exigences qui absorbent progressivement l'utilité des aides individuelles.

La conscience de cette limite est partagée. C'est pourquoi en 2002, la Secrétaire d'Etat au Logement, Mme Lienemann, avait proposé de créer un mécanisme de sécurisation unique, assurantiel et mutualiste, *se substituant* aux garanties individuelles. Ce dispositif n'a pas abouti, à l'occasion d'une alternance politique et ne semble plus à l'ordre du jour.

Les législateurs français sont également informés du fonctionnement du système belge (dont ils partagent une des langues officielles), où la demande de garantie individuelle n'est pas possible. Cela n'engendre pas de difficultés supplémentaires de fonctionnement du marché.

A ce titre, le mode d'organisation des aides à la sécurisation du rapport locatif, en l'absence d'encadrement des exigences des bailleurs, perpétue les difficultés d'accès au logement pour les catégories les plus vulnérables, dans la mesure où l'inflation d'exigences pénalise les ménages ne parvenant pas à accéder à ces dispositifs de sécurisation.

¹³¹ Données sur 86 départements, alors que les années précédentes concernent 98 départements. Les données concernant l'année 2002 correspondent à une estimation globale.

II.3.2.6 – Des prestations d'hébergement aléatoires en guise de droits fondamentaux

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

II.3.2.6.1 La non-réponse

Le "115" est un numéro de téléphone à destination des personnes en situation d'urgence. En théorie, il doit permettre de fournir une réponse immédiate minimale de mise à l'abri. 46% des sollicitations au 115 ont reçu une réponse négative¹³². 56% des demandes d'hébergement émanant d'isolés restent sans réponse à Paris. Sur cette seule ville, le volume d'appel était de 31 000 en 2002.

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

Par ailleurs, la prise en charge par le 115 ne s'accompagne pas d'un travail d'accompagnement vers une solution plus pérenne. Aussi, nombre de personnes prises en charge n'ont d'autre choix que... de téléphoner au "115" à la fin de leur prise en charge.

Dans la plupart des départements, il est prévu une durée de prise en charge par la "Veille Sociale" (variant le plus souvent de 3 à 15 jours), au terme desquels les ménages n'ont la plupart du temps pas de solution réelle et sont amenés à solliciter de nouveau le 115, dès que cela leur est autorisé (plusieurs départements adoptent en effet une "période de latence" entre deux prises en charge, pour permettre au plus grand nombre d'être accueilli).

Les dispositifs de réponse à l'urgence ne visent pas à garantir une solution, ni à sortir de l'urgence, mais uniquement à assurer un turn-over entre les demandeurs. Les demandeurs qui trouvent une solution plus pérenne ne la trouvent qu'incidemment.

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

II.3.2.6.2 Une fausse augmentation quantitative des réponses, qui représente en réalité une fragilisation des statuts d'habitation

Le volume de places permanentes d'hébergement s'est accru de façon importante ces dernières années, pour atteindre 90 000 places, qui se décomposent comme suit :

"urgence" tous publics	18 800 places
CHRS ¹³³	30 330 places
Maisons relais	1 899 places
Résidences sociales	3 300 places
CADA ¹³⁴	15 440 places
CPH ¹³⁵	1 100 places
"urgence" demandeurs d'asile	19 000 places

Source : 10^{ème} rapport du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées. 2004.

¹³² 10^{ème} rapport du Haut Comité pour le Logement des Défavorisés. 2004. p.44, citant une étude de la FNARS sur plus de 10 000 appels du 115 au 18 avril 2003.

¹³³ Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale

¹³⁴ Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile

¹³⁵ Centre Provisoire d'Hébergement (pour réfugiés statutaires)

Cette source, comme d'autres¹³⁶, considère qu'une large partie des réponses ne sont pas recensées exhaustivement et que la capacité totale des outils d'hébergement se situe plutôt autour de 150 000 places.

Ce volume de réponses est à comparer avec les besoins. Par exemple, concernant les personnes hébergées par des tiers, 150 000 des 1 000 000 de personnes concernées vivent dans des conditions extrêmement difficiles¹³⁷, soit à eux seuls la capacité totale d'hébergement institutionnel.

Les capacités sont donc manifestement insuffisantes, mais il existerait trois moyens d'adapter l'offre à la demande : soit augmenter l'offre, soit réduire la demande (par exemple par la production de réponses sectorielles à des publics spécifiques), soit permettre une sortie plus rapide vers le logement social.

Or la France adopte des politiques publiques accentuant le décalage entre l'offre et la demande.

Malgré les effets d'annonce (le Plan de Cohésion Sociale présenté en 2004 prévoit la création de 9 800 places supplémentaires, dont : 4 000 places en maison relais, 4 000 places de CADA, 1 800 places en CHR), le volume de places d'hébergement diminue, alors que la population adressée à ces dispositifs est élargie par la réduction drastique des politiques sectorielles (notamment en psychiatrie).

Par la réduction quantitative et la précarisation (à la fois sur le niveau de service et sur le statut d'occupation) des formules d'hébergement proposés, la France est en infraction à l'article 31 de la Charte Européenne Sociale Révisée.

La diminution de capacité du principal levier de l'hébergement : les foyers

L'hébergement des personnes isolées s'est traditionnellement est massivement déroulé dans des Foyers de Travailleurs Migrants et Foyers de Jeunes Travailleurs. Ces structures, créées entre les années 50 et les années 80 présentent souvent des caractéristiques techniques ne correspondant pas aux normes actuelles (avec par exemples des chambres de 6m2). Ceci dit, elles offraient l'avantage de conditions d'accès souples, pour une période indéterminée, avec un contrat d'occupation, et pour un loyer souvent très faible, notamment par le recours à un dispositif de solubilisation appelé ATL, qui ramenait le niveau de redevances toutes charges comprises autour de 80 euros.

Estimés caduques dans leurs formes et leurs fonctions, les foyers font l'objet d'une campagne de modernisation qui se traduit par une perte de capacité et par le remplacement des structures anciennes par des "résidences sociales", de meilleure qualité, mais nettement plus onéreuses (redevance autour de 260 euros).

D'après les autorités compétentes, la perte de capacité est liée au taux de vacance constaté à la fin des années 90. Or cette période était le point bas de la pression qui s'exerçait sur les organismes sociaux, selon des cycles connus de longue date. Aujourd'hui, la mise en œuvre des programmes de démolition se déroule avec un taux d'occupation proche de 100%.

Concernant le logement des étudiants, les CROUS disposent de 150 000 chambres, pour plus de 2 000 000 d'étudiants. Le Conseil Economique souligne dans son avis de 2004 sur l'accès au logement : *"les étudiants, dont le nombre après une période de forte croissance se stabilise autour de 2,16 millions, connaissent à chaque rentrée universitaire les affres de la recherche de la chambre ou du logement « pas cher ». Les CROUS ne disposent pas des moyens nécessaires pour entretenir un parc vieilli et notoirement insuffisant. Les familles se trouvent ainsi contraintes de se porter caution face aux exigences souvent exorbitantes des bailleurs."*

Il n'existe pas de données consolidées au niveau national concernant la perte de capacité en Foyers de Travailleurs Migrants, mais il est possible d'extrapoler à partir d'une situation locale classique, comme celle de l'agglomération lyonnaise : sur 4 316 lits en 2000, il est prévu n'en rester que 3 578 en 2006, soit une perte de capacité de 17%¹³⁸. A l'échelle nationale, sur les 150 000 lits en Foyers de

¹³⁶ Rapport annuel 2005 sur l'état du mal-logement, de la Fondation Abbé Pierre

¹³⁷ *ibid.*

¹³⁸ Source : Plan Quinquennal FTM

Travailleurs Migrants avant 2000, 25 500 auraient disparu. A rapprocher de l'objectif de création de 9 800 places, qui n'intègrent évidemment pas une dimension de compensation de ces disparitions...

Et les places qui restent changent de fonction, donc de niveau de loyer.

L'évolution du prix se justifie par les aides au logement dont peuvent bénéficier les locataires aux revenus modestes. Or les populations recourant à ces formules sont essentiellement des migrants âgés, disposant de petites retraites, mais désavantagés par le calcul des aides individuelles au logement¹³⁹ et les jeunes, également désavantagés par les règles de calcul¹⁴⁰.

Les résidences sociales ne bénéficient donc pas à un public aussi fragilisé que les anciens foyers.

Enfin, elles sont sensées représenter une étape résidentielle et par conséquent offrent un statut provisoire peu protecteur (un des rares items d'observations sur les établissements concernés est par exemple le taux de rotation).

La diminution des capacités d'accueil en structure psychiatrique

Comme de nombreux pays d'Europe, la France a modernisé sa politique hospitalière en la recentrant autour du soin, à travers une approche comportementaliste, qui vise à circonscrire la prise en charge des malades aux seuls soins médicaux. Toute hospitalisation n'est plus justifiée dès que les soins ne la nécessitent plus et peuvent être dispensés en traitement ambulatoire.

Or les hôpitaux psychiatriques assuraient autrefois un hébergement à long terme, voire définitif, qui permettait d'accueillir des personnes dont les soins ne nécessitaient pas forcément d'hospitalisation. La volonté de limiter ces prises en charge correspondait à une volonté louable de limiter la psychiatisation des marges sociales et l'internement autoritaire. Cependant, les personnes sortant d'un séjour en hôpital sont toujours des malades, qui nécessitent un suivi de longue durée, et disposent d'une autonomie qui peut-être variable selon les individus, parfois très relative.

En 30 ans, le nombre de places en hôpital psychiatrique est passé de 180 000 à 62 000¹⁴¹. La durée de prise en charge des individus est passée de 230 jours à 35 jours. Là encore, il faut rapprocher cette perte de capacité de 128 000 places, à l'objectif de création de 9 800 places affiché en 2004 comme une relance ambitieuse...

Aucune alternative n'a été prévue pour les personnes rencontrant des difficultés d'autonomie, ou vivant cycliquement entre l'hôpital et "la ville", ou discriminées parce qu'elles connaissent des difficultés psychiques.

De ce fait, on retrouve une forte représentation de personnes atteintes de troubles psychiques parmi les sans-abri. La perte de capacité d'accueil à l'hôpital psychiatrique se répercute également sur les structures d'hébergement d'urgence. Or ces structures présentent souvent des caractéristiques d'accueil sommaires (notamment sans espaces privés), avec un accompagnement social minimal peu adapté à l'accueil des ce public, qui s'y retrouve en grande souffrance et pose d'importantes difficultés de fonctionnement.

Là encore, l'évolution se traduit par une perte de la qualité de prestation, par une fragilisation de la sécurité de l'habitat et par une gestion de problèmes sociaux particuliers dans le cadre ordinaire et minimaliste de "l'urgence".

En matière de santé mentale, selon le Haut Comité pour le Logement des Défavorisés (9^{ème} rapport – 2003) *"La non prise en compte du handicap psychique jette des malades à la rue. Les associations qui travaillent auprès des sans domicile fixe constatent la forte proportion de malades parmi les populations en errance : on estime qu'entre 30 et 40 % des sans domicile fixe ont des troubles psychiques. Dans ces conditions il n'est pas étonnant que l'on retrouve également un pourcentage élevé de malades mentaux dans les prisons. Une étude réalisée par le ministère de la santé en 2001 sur 2 300 entrants en détention a révélé que 50% d'entre eux présentaient au moins un trouble psychique¹⁴². Un cinquième avait déjà été suivi par les secteurs de psychiatrie."*

¹³⁹ Le type de revenu intervient également dans le calcul du montant des aides et les retraités sont moins bien couverts que par exemple les titulaires du Revenu Minimum d'Insertion percevant le même montant.

¹⁴⁰ Les jeunes sont pénalisés à la fois par leur mobilité professionnelle qui fait intervenir les aides à contre-temps des besoins et par les estimations de revenus, pour les jeunes sans ressources.

¹⁴¹ Habitat et Humanisme : *Santé mentale et logement, sujets sensibles*. Mario Mella édition. 2005

¹⁴² Ministère de la santé - Direction de la recherche des études de l'évaluation et des statistiques - Etudes et résultats n°181 juillet 2002 - "La santé mentale et le suivi psychiatrique des détenus accueillis par les services médico-psychologiques régionaux"

La présence de locataires souffrants de troubles psychiques entraînant parfois des conflits avec leur environnement (replis, comportements agressifs avec le voisinage), ce sont également les bailleurs sociaux qui sont confrontés à des situations face auxquelles ils se sentent démunis, d'autant plus qu'ils ne connaissent pas toujours les troubles du locataire à son entrée dans le logement. Ils ne savent pas comment réagir face à une population qu'ils n'ont pas été préparés à accueillir, ni vers qui se tourner pour trouver un soutien et optent régulièrement pour des solutions radicales telles que la procédure d'expulsion.

La diminution drastique et rapide du nombre de lits en hôpitaux psychiatriques, sans aucune alternative prévue, constitue l'une des plus sérieuses contributions intentionnelles de la France aux situations de déni de droit au logement. Cette contribution est d'autant plus grave qu'elle concerne un groupe particulièrement vulnérable. Les situations humaines générées par ce processus de transformation des malades mentaux en sans-abri, sont particulièrement dégradantes pour les individus concernés, comme pour la collectivité qui les produit.

La demande d'asile : la production administrative d'un besoin d'habitat insatisfait

En 1991, la réforme des procédures d'asile a privé les demandeurs d'asile du droit au travail et du droit aux aides individuelles au logement. En clair, cela revenait à les confiner dans des dispositifs d'hébergement institutionnel le temps de l'instruction de leur dossier de demande d'asile. Cette réforme a été prise au motif que les délais d'instruction seraient désormais très brefs.

Or malgré les diverses réformes et une succession d'annonces prévoyant d'améliorer le dispositif d'accueil de la demande d'asile, les délais de réponse, puis de recours, atteignent au minimum 6 mois, voire un an. La durée moyenne de prise en charge en établissement spécialisé est de 500 jours¹⁴³.

Et c'est sans compter les différentes options judiciaires qui se présentent alors aux demandeurs, en cas de refus du dispositif de recours (la Commission de Recours des Réfugiés). Ils peuvent notamment saisir le Tribunal Administratif, dont les délais sont particulièrement longs.

Il n'est pas rare que les demandeurs soient en attente de réponse pendant cinq ou six ans.

Par ailleurs, de nombreuses situations complexes ne rentrent pas dans les cadres administratifs prévus ou suivent des processus d'instruction différents (mineurs étrangers, régularisation partielle d'un ménage, parents d'enfants français, etc.).

Les demandeurs d'asile forment donc une part importante de la demande d'hébergement spécialisé et d'hébergement d'urgence, alors qu'il y a quinze ans, ils étaient éligibles au logement. L'augmentation de l'offre d'hébergement à l'attention de cette population ne peut donc être comptabilisée comme une offre supplémentaire, mais uniquement comme remplacement partiel de l'offre qui leur était auparavant accessible.

En 2003, 52 204 adultes¹⁴⁴ ont sollicité l'asile au titre de la Convention de Genève et 27 000 ont demandé le bénéfice de l'asile territorial (lorsque l'agent persécuteur n'est pas l'Etat). Ces deux chiffres ne peuvent s'additionner car une partie des demandeurs a pu effectuer deux demandes. En 2004, les procédures ont été réunifiées.

Quoi qu'il en soit, le volume important de demandeurs d'asile est assez éloquent sur l'impact qu'a pu avoir sur les dispositifs d'hébergement la fermeture de droits sociaux (droit au travail et aide au logement) à cette population, devenue dépendante d'un hébergement institutionnel, alors que l'objectif affiché reste de 20 000 places (24 000 places en comptant les places d'urgence dédiées à cette population), qui doivent également accueillir les enfants, non comptés dans les chiffres énoncés...

Comme la période d'hébergement est aujourd'hui supérieure à un an, il n'y a eu que 8 438 entrées dans les structures d'hébergement spécialisées en 2004.

Les personnes "surnuméraires" des dispositifs spécialisés, donc dépendantes des formules d'accueil d'urgence seraient donc au minimum 40 000, sans compter les enfants...

¹⁴³ source : Forum Réfugiés, *rapport annuel 2004*

¹⁴⁴ Source : Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA).

Les déboutés de la demande d'asile amenés à quitter les centres d'hébergement mais susceptibles de rester sur le territoire en raison des différentes options de recours judiciaire possible, sont également tributaires des structures d'hébergement d'urgence.

En ce sens, l'accélération des procédures régulièrement promise ne devrait pas suffire à diminuer la pression qui s'y exerce actuellement.

Pour cette catégorie également, l'évolution récente a consisté en une mise sous dépendance de l'hébergement institutionnel, souvent de médiocre qualité avec un statut d'habitation particulièrement fragile puisque les personnes sont expulsées dès la réponse négative de l'instance de recours, sans procédure judiciaire d'expulsion, en contravention grave avec le droit français et international. Ces mécanismes visant à libérer rapidement des places au profit des "ayant-droit" aux dispositifs sont encouragés, voire établis par les représentants locaux de l'Etat.

Ces expulsions sans procédure sont la norme dans les dispositifs spécialisés sur l'accueil des demandeurs d'asile (CADA), comme dans les dispositifs d'accueil d'urgence.

La plus importante association spécialisée, France Terre d'Asile, a été condamnée en 2003 à réintégrer une femme et ses enfants expulsés sans procédure d'un dispositif d'urgence pour demandeurs d'asile. Cette condamnation n'a pas modifié les pratiques, ni les injonctions des services de l'Etat qui les encouragent, par leur fonctionnement quotidien et par l'encadrement réglementaire : à titre d'exemple, depuis 2006, un recensement mensuel est effectué pour connaître les ménages hébergés en CADA. Les associations concernées ne perçoivent d'aide publique que pour les ménages en cours de demande d'asile. Or une procédure d'expulsion prend plusieurs mois pour arriver à son terme : si une association respecte la procédure d'expulsion pour faire partir une famille déboutée de sa demande, elle est sanctionnée financièrement par l'Etat.

L'absence de droits sociaux (droit au travail, aide au logement garantie) pour les demandeurs d'asile constitue une infraction au droit au logement, dans la mesure où les ménages concernés ne peuvent qu'être sans-abri, vu le faible niveau de réponse des dispositifs spécialisés et un mode de fonctionnement expéditif qui produit à peu près autant de sans-abri à la sortie qu'il en absorbe à l'entrée, après un temps de protection offrant un statut d'habitat dérogatoire, très faiblement protecteur.

Ce mauvais niveau de réponse provient d'une demande produite par une réforme engagée par l'Etat en 1991, visant manifestement à priver les nouveaux migrants de droits sociaux à l'habitat. En ce sens l'intentionnalité de la France est manifeste.

La production réputée d'offre supplémentaire d'hébergement, correspondant à une augmentation des dépenses de l'Etat -qui sont passées de 478,1 millions d'Euros, à 887,2 millions d'Euros entre 1998 et 2003- est à prendre avec précaution puisque cela correspond à des baisses de fonds dédiés à l'habitat sur d'autres secteurs (politiques de santé, financement des organismes gestionnaires de foyers, etc.). Cette comptabilité est difficile à établir dans la mesure où les financements d'Etat passaient en partie par des structures intermédiaires (comme par exemple le Fonds d'Action Social pour les étrangers et leurs familles - FAS) dont les contours ont été remodelés plusieurs fois.

Aussi nous nous contentons d'observer les seuls faits : la demande d'hébergement -notamment en urgence- augmente, largement du fait de groupes sociaux dont les droits ou solutions habituelles d'habitat ont été tronqués sur initiative publique. En cinq ans, entre 1997 et 2002, le SAMU Social de Paris a observé une hausse de 32% des sollicitations au "115", pour atteindre 31 340 appels en 2002. L'Observatoire national de la Fnars observe les mêmes tendances sur l'ensemble du territoire national et pas uniquement dans les grandes agglomérations.

Face à cette demande accrue, les dispositifs se remodelent avec "un recours massif à une ligne "urgence" qui fragilise le dispositif"¹⁴⁵. Le Haut Comité pour le Logement des Défavorisés pointe également un contingentement inéquitable de certains dispositifs financiers dédiés à l'hébergement d'urgence, des contradictions entre différents textes normatifs.

Finalement, les groupes sociaux concernés, pour qui l'hébergement d'urgence ou temporaire est devenu une forme de "réponse normale" ont vu leur statut d'habitation se dégrader.

En outre, l'élargissement de l'offre d'urgence s'est opéré par ses franges les plus sombres, aboutissant à un déclin de la qualité de prestations.

¹⁴⁵ 10^{ème} rapport du Haut Comité pour le Logement des Défavorisés. 2004. p.55

II.3.2.6.3 La dégradation de la qualité des réponses à l'urgence

*"La plus grande partie de la croissance des capacités d'accueil n'assure que la mise à l'abri"*¹⁴⁶.

Malgré les incitations étatiques à l'amélioration du niveau de prestations dans les structures d'accueil d'urgence¹⁴⁷, la qualité de service est en baisse constante.

Les formules de type "salle collective", sans intimité, avec des matelas posés à même le sol (et parfois sans matelas), sans garantie alimentaire, mélangeant tous types de population -ou à l'inverse séparant les familles- se sont multipliées.

De même l'accueil dans des containers, des wagons, etc. s'est également développé. Par exemple, dans le département du Rhône, en 1995, aucune solution en container n'était envisagée, dix ans plus tard et après les incitations gouvernementales à l'amélioration de la qualité des réponses, quatre structures d'hébergement permanentes ou saisonnières (mais récurrentes chaque hiver) proposent un accueil collectif en containers, concernant jusqu'à 200 personnes. La première expérience visait à accueillir une population très marginalisée, pour laquelle l'habitat ordinaire n'était pas adapté. Aujourd'hui, ces solutions sont utilisées comme alternative à la pénurie d'habitat pour les demandes ordinaires de logement ou d'hébergement.

Le métier des organismes gérant des établissements d'accueil s'est transformé et il n'est pas rare que la principale présence de salariés sur place soit celle de "gardiens", parfois accompagnés de chiens, pour assurer un minimum d'ordre dans la cohabitation hasardeuse entre jeunes, familles, demandeurs d'asile, clochards alcoolisés, etc.

Par dessus tout, c'est l'hébergement dans des hôtels de mauvaise qualité qui a augmenté de façon importante, notamment à l'attention des familles, pour atteindre au moins 17 000 places en 2003¹⁴⁸.

Cette formule crée d'importantes difficultés de conditions de vie : promiscuité entre parents et enfants, interdiction de cuisiner dans la chambre (qui fait que pendant plusieurs mois, parfois plusieurs années, des familles ne mangent pas de repas chauds et ne prennent qu'un ou deux repas par jour), déconnexions de tout ancrage local qui complique la scolarisation des enfants, etc.

Se pose également la question de la qualité des équipements sollicités : *"le problème principal se situe bien évidemment au niveau social et humain. En dépit de la vigilance des DDASS, la nécessité de recourir à une offre massive d'hébergement hôtelier à bas prix ne permet pas toujours d'écarter certains hôtels qui sont à la limite de l'insalubrité. Et même lorsque les conditions d'accueil sont correctes au regard de la réglementation applicable à ce type d'établissement, elles ne sont pas compatibles avec la vie permanente d'une famille et le respect de sa dignité"*¹⁴⁹.

Le dispositif d'accueil d'urgence est renforcé durant la période hivernale.

La lettre aux Préfets, représentant de l'Etat dans les départements, par la Ministre des Affaires Sociales, en 1998, renouvelée en 2000, a fixé les conditions d'accueil dans ces dispositifs dits de "Veille sociale", notamment les conditions matérielles respectueuses de l'intimité et de l'intégrité de la famille, la possibilité de conserver l'anonymat, etc.

Systématiquement, ces obligations ne sont pas appliquées.

¹⁴⁶ 10^{ème} rapport du Haut Comité pour le Logement des Défavorisés. 2004. p.51

¹⁴⁷ Cf. par exemple la lettre au Préfet de la Ministre de l'Emploi et de la Solidarité du 19 novembre 1998, réitérée en 2000 qui précise entre autres : *"Vous devrez veiller à ce que [l'accueil] soit immédiat, inconditionnel et anonyme, si tel est le souhait de la personne"...* *"Vous devez veiller à ce que l'hébergement soit quantitativement adapté aux besoins prévisibles et d'une qualité suffisante"...* *"Des places supplémentaires immédiatement mobilisables devront être prévues en cas de nécessité"...* *"Disposer de lits-infirmiers est également indispensable pour pouvoir accueillir des personnes malades mais dont l'état ne nécessite pas une hospitalisation"...* *"Des lieux d'accueil en chambre individuelle ou en micro-collectif, respectant l'intimité, la sécurité et la dignité des personnes devront être privilégiés par rapport à des hébergements collectifs de type dortoirs. Les observations des personnes sans domicile fixe sur leurs conditions d'hébergement devront être recueillies. Les raisons du refus des offres d'accueil devront faire l'objet d'une analyse avec les gestionnaires de ces structures, afin d'y remédier"...* *"Vous devrez particulièrement veiller à l'application de l'article 134 de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, qui dispose que le respect du droit à une vie familiale exige de rechercher dans tout établissement pratiquant l'accueil et l'hébergement une solution évitant la séparation des familles [...] aucun membre du couple ne devant être séparé de ses enfants"*.

¹⁴⁸ 10^{ème} rapport du Haut Comité pour le Logement des Défavorisés. 2004. p.52

¹⁴⁹ *Ibid.*

Par ailleurs, même en région parisienne, où existe depuis longtemps un "SAMU social" (parallèle social à l'aide médicale d'urgence) et dispose du système le plus sophistiqué de France, les critiques lapidaires du dispositif se manifestent, y compris parmi les associations prestataires de services d'hébergement d'urgence :

"Le dispositif hivernal consiste d'une part en une augmentation temporaire de la capacité des centres d'hébergement dits d'urgence, d'autre part en une suspension, durant les périodes plus froides, de l'action d'insertion en lui substituant une stricte mise à l'abri des personnes vivant à la rue.

1. Le dispositif repose sur une gestion de crise réitérée

Cette conception est critiquable car :

- *la gestion du dispositif est une gestion de pure logistique et ne prend pas en compte la vie des gens, leur réalité, leur relation au temps, leur information...*
 - *les fermetures rapides des CHU¹⁵⁰ éphémères et la « politique des gymnases » ne prévoient pas la sortie de la « crise » et renvoient brutalement des gens à la rue, ceux-ci retournent donc à leurs cartons, à leur pont ou à leur squat sans que leur soit donné la possibilité de poursuivre une relation avec les travailleurs sociaux des CHU. Ce n'est même plus de l'action humanitaire.*
 - *l'ouverture d'un CHU pour 3 jours est significative de cette conception et soulève des questions relatives aussi bien au respect des SDF qu'à la reconnaissance du travail social.*
 - *les questions soulevées par la période hivernale sont connues depuis de nombreuses années.*
- Les considérer comme des crises ne peut être érigé en règle de fonctionnement permanent.*

2. Ce dispositif repose sur l'idée que la demande de lits d'hébergement est plus forte en hiver qu'en été.

Cette perception des choses est critiquable car :

- *il y a plus de décès de SDF en été qu'en hiver;*
- *les CHU sont occupés à un taux proche de 99 % en été ;*
- *on peut se demander si ce n'est pas la fermeture des CHU éphémères qui conduit les personnes sans abri à dormir dehors en été (à preuve la forte demande d'hébergement lors de la fermeture de ces centres qui se calme peu à peu au fil des mois de printemps) ;*
- *la faim est aussi forte en été qu'en hiver, tout particulièrement en juillet-août avec la fermeture estivale des commerces de proximité et des marchés de plein air.*

3. Ce dispositif suspend l'action d'insertion des ESI en cas de déclenchement du «niveau 2 »

Cette conception est critiquable car :

- *la réponse aux besoins primaires (un abri, un repas) ne constitue pas la seule mission des ESI ;*
- *la stricte mise à l'abri se situe de ce fait en dehors du nécessaire processus d'accompagnement et de création de lien social.*

4. Le dispositif sous-évalue les besoins

Le protocole hivernal est prévu pour une durée de 5 mois, du 1er novembre au 31 mars.

Or tout le monde a été surpris par la vague de froid de fin février-début mars (ouverture de lits un dimanche après-midi).

Les exemples de cette année montrent que les besoins étaient plus importants que prévus : ouvertures supplémentaires de lits dans des conditions indignes à Péreire, à Tessier, à la Pitié.

Présence permanente chaque nuit à l'Agora de 60 à 80 personnes sollicitant un hébergement.

5. Le dispositif n'est pas lisible, il est même mal perçu.

Le dispositif n'est lisible ni par les SDF, ni par les travailleurs sociaux, ni par le grand public du fait de sa complexité :

- *5 niveaux d'accueil par exemple au CHU Louvel Tessier;*
- *maintien de l'alternance hebdomadaire nocturne, dite « tourniquet » des ESI contre l'avis des associations au vu de l'expérience de l'année précédente;*
- *mauvaise perception des CHU (pourtant imméritée en général et compte tenu des demandes exprimées) dans la presse et dans l'opinion publique."*

[...]

" 1. Le dispositif logistique ne tient pas compte des caractéristiques du public.

Le public des personnes sans-abri est un public lent car sans moyen d'information autre que le bouche-à-oreille, peu réactif car possédant une relation particulière au temps, différente du temps administratif ou du temps

¹⁵⁰ Centres d'Hébergement d'Urgence

opérationnel. Une ½ journée est suffisante à l'Association Emmaüs pour ouvrir ou fermer un centre, mais 2 ou 3 jours sont nécessaires pour informer les personnes tant des ouvertures que des fermetures de sites.

Le pilotage du dispositif à deux ou trois jours, voire à la journée, donc très rapide et efficace en termes de logistique ne correspond pas au mouvement de plusieurs milliers de personnes dispersées sur tout le territoire de Paris.

Le tourniquet, l'alternance hebdomadaire, des ESI fait que les personnes arrivent à l'ESI de permanence alors qu'il va fermer. L'incertitude sur la permanence suivante fait que l'orientation est quasi impossible. (A tel point que l'Association Emmaüs a décidé de maintenir l'ouverture de la BS Bichat au-delà de la fin de sa semaine de contrainte).

Il s'ensuit une absence de lisibilité du dispositif du fait de la complexité : qu'est-ce qui est ouvert ? pourquoi une nuit ou plusieurs nuits dans tel ou tel CHU ?

2. Le dispositif provoque des tensions permanentes

Le dispositif crée une tension permanente, essentiellement dans les ESI, sensible chez les accueillis et qui se répercute, il faut en convenir, sur les travailleurs sociaux. Cette tension tient à plusieurs facteurs :

- le nombre de personnes accueillies en un même lieu et sur une même durée
- les conditions d'accueil, le surpeuplement, la promiscuité, le bruit
- l'anxiété quotidienne: où dormir ce soir ? aurais-je de la place ?
- la fatigue due au froid, à la lassitude, aux longues attentes, aux courtes nuits (certains transferts par navette font arriver les hébergés tard dans les CHU)
- la diversité des publics dans un même lieu et les images renvoyées (« Je suis SDF, je ne suis pas un clochard ») ou la présence de malades psychiatriques
- l'absence d'issue à cette situation, de solution autre, d'échappatoire...

3. Le dispositif doit s'adapter aux nouveaux publics

L'attribution des lits est globalement anonyme, renouvelable chaque jour par appel au 115 et ne tient pas suffisamment compte de la personne.

Il apparaît toutefois que cette affectation autoritaire est de plus en plus mal perçue par les personnes qui sollicitent le 115, que celles-ci ont des préférences qui tiennent apparemment davantage aux conditions d'accueil personnalisées qu'aux conditions physiques objectives, qu'elles aspirent à devenir, ou redevenir, « acteur de leur hébergement »

D'autre part, pour qu'une orientation soit acceptée, il faut que les lieux d'accueil et d'hébergement soient facilement repérables. Il faut également que l'orientation soit préparée, soit par une action de type maraude, soit par un accueil en ESI de nuit. D'une part, l'expérience des maraudeurs Emmaüs nous fait dire que les personnes en grande exclusion refusent la contrainte et l'obligation de se rendre dans un centre, mais pas l'invitation. D'autre part, l'enjeu d'une nuitée en CHU doit être mesuré. « Une nuit seulement en CHU et je perds ma place sur le trottoir pour laquelle je me suis battu ». Le gain est-il suffisamment attractif ? Le jeu en vaut-il la chandelle ?

Enfin, les situations de personnes les plus difficiles et qui constituent le « noyau dur » des personnes à accueillir prioritairement au cours de cet hiver ont été celles :

- des femmes enceintes et de femmes seules avec bébé nouveau-né ;
- des malades qui souffrent davantage par grand froid comme par grand chaud, alors que la DDASS n'acceptent pas de nouveaux lits-repos ;
- des personnes âgées (de plus de 50 ans) ;
- des travailleurs pauvres."

Association EMMAÛS : Bilan Grand Froid 2004-05

Le fait qu'une grande association dénonce avec autant de vigueur les services qu'elle met elle-même en œuvre est un événement rare, un témoignage de la gravité des défaillances dans l'organisation d'un embryon de protection sociale de l'habitat, aussi rudimentaire soit-il.

II.3.2.6.4 L'ambiguïté de l'accueil d'urgence et du droit au logement : un "filet de protection" impossible, à partir d'acteurs dispersés, dont ce n'est pas l'ambition

L'accueil d'urgence est tacitement considéré comme une forme de sécurité sociale de l'habitat, une garantie minimale offerte aux ménages connaissant les plus graves carences. Cette vocation est confirmée par différents documents et dispositifs publics : la lettre aux préfets du 19/11/1998 (op. cit.) demande aux représentants locaux de l'Etat de veiller à ce que l'accueil d'urgence soit "immédiat, inconditionnel et anonyme" et à ce que "l'hébergement soit quantitativement adapté aux besoins

prévisibles et d'une qualité suffisante". L'accueil d'urgence s'organise depuis 1998 autour du dispositif "Veille sociale", largement inspiré d'une expérience menée à Paris, faisant explicitement référence aux services d'urgence hospitalière, sécurité garantie à tous : le "SAMU social".

Or deux éléments contredisent ce caractère de "sécurité sociale" que constituerait l'accueil d'urgence.

D'une part, les formules d'accueil sont initiées par des associations nombreuses et éclatées, sans forcément de cohérence entre elles. Dans une ville de taille moyenne, il existe souvent plus d'une vingtaine d'associations proposant une ou plusieurs formules d'hébergement. Aucun territoire ne dispose d'un lieu d'enregistrement et d'instruction coordonné de la demande, permettant de s'assurer de la réponse aux besoins.

Un Schéma Départemental d'Accueil d'Hébergement et d'Insertion existe sur l'ensemble du territoire national, sensé apporter une cohérence dans les dispositifs d'hébergement.

Mais force est de constater qu'aucun de ces Schémas n'analyse les besoins insatisfaits pour essayer de planifier la production nécessaire à garantir l'accès aux services de tous ceux qui en auraient besoin. Il s'agit en réalité de dispositifs de gestion de l'existant, organisant les rapports entre l'Etat financeur et les associations gestionnaires d'établissements d'accueil.

Aucun dispositif de planification de la production des réponses en hébergement n'existe, qui viserait à adapter le dispositif global aux besoins locaux (d'ailleurs mal identifiés). Chaque établissement est le fruit du projet de telle ou telle association, en fonction de ses objectifs propres, validés ou amendés par les services de l'Etat, en fonction de la conformité du projet avec le cadre des dispositifs financiers sollicités et pas en fonction des besoins sociaux.

D'autre part, si les acteurs (Etat et associations) ne veillent pas à la garantie d'un habitat minimal, c'est parce que leur relation n'est pas fondée sur cet objectif. Les établissements d'accueil d'urgence sont montés et gérés par des associations, qui ne se perçoivent pas comme des acteurs du droit au logement. Ce sont principalement des associations proposant chacune un "projet socio-éducatif", dont le logement n'est qu'un support. Ces projets gravitent autour de la logique d'insertion, concernant des groupes cibles (jeunes, femmes isolées, migrants,...) qui font l'objet d'un travail social (éventuellement psychologique) particulier.

Au nom de ces projets spécifiques, les structures d'hébergement sont donc "discriminantes" (car adressées à des populations spécifiques) et dérogoires au regard du droit du logement (expulsions sans procédures, intrusion dans les parties privatives, normes de confort, etc.). L'habitat n'est pas au cœur de la relation entre l'association et la personne logée ; c'est le projet pédagogique, qui prime.

Il existe donc un malentendu entre l'Etat qui prétend organiser un service garanti d'habitat, et les opérateurs sur lesquels il s'appuie pour le mettre en œuvre, qui sont des acteurs visant des segments particuliers du public et pour lesquels l'habitat n'est souvent qu'un enjeu secondaire.

Ceci explique en partie pourquoi, malgré l'existence de dispositifs de recours relativement élaborés, les objectifs en matière d'éradication du sans-abrisme ne sont absolument pas atteints. La réduction progressive de l'état de sans-abri n'est également pas atteinte. Au contraire, la tendance est plutôt à disqualifier des catégories entières de population de l'accès à une garantie minimale d'habitat. Selon les territoires, les demandeurs d'asile, les roms étrangers, les malades mentaux, les personnes toxico-dépendantes, sont explicitement écartés des dispositifs d'accueil d'urgence.

L'absence de lieu possible d'expression exhaustive des besoins immédiats d'habitat contrevient au possible exercice du droit au logement.

La mauvaise qualité des réponses aux besoins les plus urgents d'habitat, en contravention avec les normes de qualité définies par les différentes législations nationales, ainsi que la précarité des statuts d'habitation, en droit et plus encore en fait, contreviennent au droit au logement des ménages hébergés.

La faiblesse quantitative et qualitative de dispositifs d'hébergement inconditionnels, dont les ménages sortent sans solution, est la manifestation de cette infraction.

L'absence de recours possible

- pour les ménages qui n'ont pas pu exprimer leur demande,
- pour les ménages restés sans réponse,
- pour les ménages accueillis dans des conditions attentatoires à la dignité, au respect de la vie familiale, à la protection du domicile, aux droits du logement,
- pour les ménages expulsés sans procédures,

contrevient au droit au logement de dizaines de milliers de personne en France chaque année.

II.3.3.7.5 Un exemple délibérément contraire à "l'éradication de l'état de sans-abri" : l'évolution de l'Allocation Logement Temporaire (ALT)

L'allocation logement temporaire (ALT) est une aide mise en place par l'Etat en 1993. Il s'agit d'un forfait versé à une association pour louer un logement et éventuellement une partie du travail social ou de la gestion du logement, au profit de ménages séjournant régulièrement sur le territoire national, n'ayant pas droit aux aides individuelles au logement, pour une durée maximale de six mois renouvelable une fois.

Ce dispositif souple a été fortement mobilisé pour accueillir tous les types de population ayant besoin d'habitat et n'étant pas pris en charge par les dispositifs spécialisés, soit parce qu'ils ne faisaient pas partie des catégories visées, soit par manque de place.

L'ALT a notamment servi à accueillir des jeunes sans ressources (le revenu minimum ne peut se percevoir qu'à partir de 25 ans), des étrangers en situation précaires (notamment des demandeurs d'asile), des ménages endettés dont les ressources réelles sont mal prises en compte par les dispositifs d'aide, etc.

L'ALT couvre une gamme étendue de prestation : accueil d'urgence collectif, logements diffus, meublés ou non, avec accompagnement social ou non, pour des durées et des statuts d'occupation variables, pour prévenir des expulsions, etc.

L'ensemble du milieu associatif a alerté les pouvoirs publics sur la nécessité d'adapter la réglementation à l'usage effectif de cette aide :

- La surreprésentation des étrangers posait difficulté dans la mesure où ils ne disposent souvent que d'un titre de séjour de 90 jours et la notion de "séjour régulier" ne commence qu'à partir de 3 mois, soit... 91 jours.
- La durée maximale d'un an ne correspondait pas aux délais de relogement ou d'ouverture de droits sociaux des ménages (avec des délais moyens d'attente de logement social supérieurs à deux ans dans la plupart des grandes agglomérations, pour les ménages sans difficulté particulière,...)
- La souplesse de l'usage posait des difficultés aux représentants locaux de l'Etat chargés de veiller au bon usage des fonds, sans grille de lecture permettant d'évaluer la pertinence des projets.

Après dix ans de silence, la réponse de l'Etat a été très coercitive, pour endiguer le recours croissant à cette ligne budgétaire... principalement à l'initiative des représentants locaux de l'Etat (les Préfets), pour répondre à la demande d'asile, en dérogeant avec les principes établis par l'Etat central.

Une circulaire ministérielle du 5 décembre 2003 a précisé :

- la baisse de 10% du montant du budget national, bien que cette aide serve à répondre aux besoins les plus urgents, de manière quantitativement insatisfaisante,
- le maintien de l'orientation à l'accueil de ménages en séjour régulier uniquement, excluant de facto les demandeurs d'asile, pris en charge par ce dispositif en raison des délais d'instruction des services de l'Etat, et souvent à l'initiative des Préfets,
- le maintien de la règle des durées de prise en charge, malgré les situations de pauvreté chronique et les délais connus d'accès au parc social,
- le caractère facultatif du forfait, qui peut être modulé à la baisse lorsque le loyer est faible, ce qui interdit les péréquations entre logements bénéficiaires et logements déficitaires, et nécessite de trouver d'autres aides pour la gestion et le travail social auprès des ménages et des logements concernés. Or justement, l'aide à la médiation locative, autre aide possible à la gestion n'est pas mobilisable auprès des logements financés par l'ALT...

Manifestement, cette réforme n'a pas été guidée par le souci d'une meilleure adéquation des réponses aux besoins, ni même par la volonté d'optimiser les finances publiques (puisque aucune évaluation de l'utilisation des fonds n'a été réalisée). Elle a obéi à une logique comptable simpliste visant à

restreindre le public ayant-droit, par la précision des catégories visées et des durées de séjour, et à diminuer les prestations fournies aux ménages, par la modulation du forfait¹⁵¹.

Pour les ménages qui ne seraient plus pris en charge, aucune autre solution n'a été prévue.

A ce titre l'organisation des dispositifs financiers permettant l'accueil de ménages sans-abris, qui visent à contingenter les durées de prise en charge indépendamment de solutions alternatives, et à qualifier les ayant-droit, indépendamment de l'existence de solutions alternatives, constitue une infraction à l'article 31 de la Charte Européenne Sociale Révisée.

L'ensemble des dispositifs d'hébergement et de "traitement social" du mal-logement prétendent donc offrir un filet de sécurité cohérent, fondé autour de la Loi du 31 mai 1990, sur la mise en œuvre du droit au logement.

Un programme de recherche a évalué cette Loi et ses effets. Les conclusions de ce programme sont synthétisées dans un ouvrage animé par le chercheur René Ballain, *Mettre en œuvre le droit au logement*.

Les conclusions des chercheurs, dont nous soulignons ici le caractère neutre et pondéré, constatent l'ambition généreuse de la Loi et des dispositifs afférents, mais corrobore les échecs croissants que nous avons soulignés ici en expliquant comment "on a tissé le filet de sécurité des défavorisés avec la laine de leurs droits", réduisant les politiques de l'habitat à l'ajustement marginal au contexte, loin de la préoccupation de mettre en œuvre le droit au logement.

"Une première interrogation porte sur l'élargissement des formes d'habitat temporaire que le vocabulaire couramment utilisé peine d'ailleurs à définir, puisqu'elles visent autant à assurer un accueil des personnes en situation de rupture et à faire face à l'urgence, qu'à constituer les étapes de parcours conduisant progressivement, à travers diverses formules d'habitat transitoire, à un logement locatif. Ce système dont les contours se sont élargis depuis le milieu des années 1990 ne peut évidemment fonctionner que s'il existe des capacités d'accueil dans le patrimoine HLM comme dans le parc locatif privé. Or il existe aujourd'hui une incertitude sur le sens des trajectoires des personnes et familles accueillies dans les structures d'habitat temporaire. Cette incertitude est nourrie par les données faisant état des difficultés qu'éprouvent les gestionnaires de ces établissements à faire accéder les personnes hébergées à un « logement décent et indépendant ». Le passage par une structure d'hébergement représente alors moins une étape qu'un passage obligé pour gérer une période d'attente à la durée incertaine.

La multiplication de statuts d'occupation diversifiés et décalés par rapport à celui de locataire reconnu par la loi du 6 juillet 1989 constitue un autre sujet d'interrogation. En même temps que se mettait en place la politique du logement en faveur des défavorisés dans le sillage de la loi Besson, ont émergé divers statuts d'habitat peu définis (résidants, hébergés, sous-locataires, clients d'hôtel, accueillis, hôtes payants, etc.) qui apparaissent comme des statuts altérés par rapport à la protection qu'assure le statut de locataire reconnu par la loi de 1989. Si les locataires ont vu leur protection de mieux en mieux assurée, les autres personnes qui transitent par des formules d'habitat temporaire gérées le plus souvent par des associations, sont privées de cette protection. Comme si « on avait tissé les filets de sécurité des défavorisés avec la laine de leurs droits ». Comme si la perspective qui leur était offerte était celle de droits minorés battant en brèche l'idée même d'une promotion du droit du logement pour tous.

Ces interrogations conduisent à l'expression d'un doute sur la capacité de la société, de ses représentants politiques comme de ses acteurs opérationnels, à permettre l'accès au droit commun. Celui-ci étant représenté par l'occupation d'un logement décent et indépendant sous le statut protecteur de la loi de 1989. Ce doute n'aurait pas la même prégnance s'il n'était alimenté par l'inquiétude que suscitent les difficultés d'accès au logement de nombreuses personnes fragilisées socialement ou économiquement, comme le blocage des trajectoires résidentielles. A l'évidence nous ne sommes plus dans le contexte des Trente glorieuses quand l'amélioration de la situation économique provoquait une évolution symétrique de la situation des ménages qui leur permettait de déployer des trajectoires sociales et résidentielles ascendantes. Ne constate-t-on pas, dans toutes les formes d'habitat, des parcours bloqués quand ce n'est pas une rétrogradation résidentielle ? Le constat vaut pour les personnes sans domicile fixe dont l'enquête réalisée au cours de l'hiver 2000-2001 montre

¹⁵¹ le plafonnement du montant alloué ne pouvait pas être décidé par circulaire, ce qui a été tranché par le Conseil d'Etat (Fapil/Etat. 2004). Mais la décision du conseil d'Etat n'a abouti à aucune modification des pratiques.

que les trois quarts ont déjà occupé un logement personnel, principalement dans le secteur locatif, et l'ont perdu à la suite d'une séparation conjugale, de l'impossibilité de payer un loyer ou d'une expulsion, 40% des personnes enquêtées déclarant avoir perdu leur logement au cours de l'année qui a précédé l'enquêteⁱⁱ. Le constat vaut aussi pour la centaine de milliers de personnes qui sont hébergées chaque année grâce à l'allocation logement temporaire (ALT) dont seulement le tiers accède à un logement. Le parc HLM est lui aussi le lieu de trajectoires bloquées, 30 à 40% de la demande étant constituée de locataires déjà logés en HLM mais qui ne peuvent accéder à d'autres statuts, et on y repère les mêmes manifestations de rétrogradation résidentielle qu'ailleurs puisqu'il accueille chaque année bon nombre de locataires du secteur locatif privé ou de propriétaires.

Ces quelques constats suggèrent à eux seuls l'ampleur et la spécificité de la crise du logement et conduisent à s'interroger sur l'efficacité et la pertinence des dispositifs mis en œuvre pour garantir le droit au logement. Tel a été l'objet du programme de recherche et du colloque à l'origine de cet ouvrage. L'attention accordée aux analyses et réflexions qu'il propose dépend évidemment de l'appréciation que l'on porte sur la situation sociale et sur la nature des inflexions qu'a connue la politique du logement depuis une quinzaine d'années. D'aucuns peuvent estimer que l'ensemble des mesures qui ont accentué son caractère social traduisent un simple mouvement d'ajustement du système d'action à une réalité marquée par la plus grande fragilité des ménages et une plus grande incertitude face à l'avenir. Ajustement passager et conjoncturel de la politique du logement lié à la dégradation de la situation économique, déployant un maximum de moyens quand la crise atteignait son paroxysme, les réduisant quand la situation s'améliore.

Une telle appréciation de l'évolution de la politique du logement risque de masquer les profondes mutations apparues concernant tant le changement des caractéristiques de la demande de logement que celle de l'offre. Elle risque aussi de réduire la question du logement des défavorisés à une question mineure relevant d'un traitement à la marge sans l'inscrire dans la perspective de la mise en œuvre du droit au logement qui est pourtant inscrite au fronton de la loi Besson. Les réflexions des chercheurs comme les échanges du colloque suggèrent au contraire de prendre au sérieux les mutations qui s'opèrent dans le domaine du logement des défavorisés. Elles traduisent en effet tant l'épuisement du système de production et de gestion du logement issu de la réforme de 1977, que celui d'un système de protection fondé dans le domaine du logement comme dans d'autres, sur la capacité et l'autonomie de personnes tirant essentiellement leur revenu du salariat et engagées dans une dynamique de promotion. Prolongeant les contributions présentées dans le chapitre précédent, cette conclusion vise à jeter les jalons d'une réflexion sur la construction de nouvelles protections dans le domaine du logement pour promouvoir effectivement le droit au logement dans une période marquée par une nouvelle étape de la décentralisation."

II.4 Réponses aux commentaires du Comité des Droits Sociaux sur l'Etat du droit au logement en France

Art. 15 : Droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté

Paragraphe 3 – Intégration et participation des personnes handicapées à la vie sociale

"Le Comité souhaite obtenir plus d'informations sur les autres formes d'assistance économique dont pourraient bénéficier les personnes handicapées pour faire face à leurs besoins supplémentaires et leur donner la possibilité de s'intégrer – prêts spéciaux ou primes ayant pour objet l'aménagement d'un logement ou d'un véhicule, l'accès à certaines technologies, la prise en charge de frais de transport plus importants, l'acquisition de matériel d'assistance, etc." (Rapport 2003)

Selon l'INSEE (enquête 1999), les déficiences le plus fréquemment déclarées sont motrices (7,7 millions de personnes), viscérales (5,3 millions), auditives (4,3 millions), visuelles (3 millions), mentales (2,4 millions).

Parmi elles :

912 400 éprouvent des difficultés uniquement pour accéder à leur logement

525 600 éprouvent des difficultés uniquement à l'intérieur de leur logement

155 500 éprouvent des difficultés pour accéder et à l'intérieur de leur logement

582 600 vivent confinées dans leur logement.

Au total, et en ne prenant en considération que les difficultés liées à un handicap physique, ce sont donc près de 2,2 millions de personnes vivant à domicile qui sont concernées. Selon la même enquête le nombre de personnes souffrant de déficiences ou incapacités et utilisant au moins une adaptation du logement est de 1 million.

En matière de santé mentale, selon le Haut Comité pour le Logement des Défavorisés (9^{ème} rapport – 2003) *"La non prise en compte du handicap psychique jette des malades à la rue. Les associations qui travaillent auprès des sans domicile fixe constatent la forte proportion de malades parmi les populations en errance : on estime qu'entre 30 et 40 % des sans domicile fixe ont des troubles psychiques. Dans ces conditions il n'est pas étonnant que l'on retrouve également un pourcentage élevé de malades mentaux dans les prisons. Une étude réalisée par le ministère de la santé en 2001 sur 2 300 entrants en détention a révélé que 50% d'entre eux présentaient au moins un trouble psychique¹⁵². Un cinquième avait déjà été suivi par les secteurs de psychiatrie."*

"L'article 15§3 exige l'existence d'une législation antidiscriminatoire qui couvre aussi bien la sphère publique que la sphère privée dans des domaines tels que le logement, les transports, les télécommunications, la culture et les loisirs, ainsi que des voies de recours effectives pour ceux qui ont eu à subir un traitement contraire à la loi. Le Comité constate qu'il n'y a pas de texte de loi général spécifiquement consacré à la non-discrimination des personnes handicapées, mais souhaite savoir s'il existe d'autres dispositifs légaux qui protègent les personnes handicapées contre la discrimination et offrent des moyens de recours effectifs en cas de traitement non conforme aux prescriptions légales."

Sur les mécanismes généraux de discrimination dans l'accès au logement, un Groupe d'Etudes et de Lutte contre les Discriminations (GELD) réunissant les principaux acteurs du secteur a rendu un rapport en 2000 insistant principalement sur les discriminations raciales (la pénurie de logements

¹⁵² Ministère de la santé - Direction de la recherche des études de l'évaluation et des statistiques - Etudes et résultats n°181 juillet 2002 - " La santé mentale et le suivi psychiatrique des détenus accueillis par les services médico-psychologiques régionaux "

adaptés au logement des handicapés, ou l'ostracisme dont ils sont victimes étant difficilement pris en compte comme une discrimination.

Quoi qu'il en soit, ce rapport a établi une série de préconisations visant à renforcer la lutte contre les discriminations (anonymisation des candidatures, création d'une "brigade anti-discrimination", etc.). Aucune n'a été mise en œuvre.

"Le rapport n'indique pas vraiment comment sont pris en compte dans les politiques du logement les besoins des personnes handicapées, ni si des aides peuvent être obtenues pour adapter un logement en fonction de ces besoins."

"Le rapport n'indique pas si les politiques nationales ou locales du logement prennent en compte les besoins des personnes âgées. Le Comité souhaite trouver dans le prochain rapport des informations sur ce point, notamment en ce qui concerne l'obligation faite aux collectivités locales de mettre à disposition des logements appropriés, les droits des locataires au maintien dans les lieux, et l'adéquation de l'offre de logements destinés aux personnes âgées".

Les besoins en logement des personnes handicapées et des personnes âgées sont toujours cités dans les documents de cadrage des politiques de l'habitat. Concrètement, il n'est jamais fait mention d'un "volume de logements adaptés nécessaires" et encore moins d'une programmation de construction et de travaux, en fonction de ces besoins.

Les seules réflexions sur l'autonomie émanent aujourd'hui du mouvement HLM, par sa propre volonté, et principalement pour répondre à l'enjeu du vieillissement de ses habitants.

Mais globalement, la perte d'autonomie est aujourd'hui principalement renvoyée à des solutions d'ordre privé, souvent onéreuses. L'anticipation du vieillissement de la population précaire est très faible.

Le traitement du vieillissement de la population est établi à travers des Schémas Gérontologiques Départementaux. Ces Schémas ont une vocation exclusivement sanitaire. Aucun lien n'est établi avec les dispositifs d'organisation des politiques de l'habitat ou des politiques urbaines.

"Les résidents hébergés dans ces établissements peuvent bénéficier, s'ils remplissent les conditions requises, de certaines allocations pour couvrir les frais ainsi occasionnés. Le Comité souhaite recevoir plus d'informations sur les tarifs pratiqués dans ces établissements, ainsi que sur les conditions d'attribution des différentes allocations. Tous les établissements sont soumis à divers contrôles : santé et sécurité, hygiène alimentaire, etc. ; ils sont également sous la tutelle générale du Préfet. Le Comité considère que tout système d'inspection doit être indépendant de l'entité qui met sur pied ou gère la structure d'accueil ; il demande s'il est envisagé d'instaurer un mécanisme de contrôle indépendant, en vue notamment de s'assurer de la qualité des soins. Il souhaite par ailleurs recevoir des informations sur les points suivants :

- quelles sont les qualifications et la formation requises pour le personnel et pour quels salaires?**
- un placement d'office en institution est-il possible? Selon quelle procédure?**
- quelles sont les grandes orientations en matière d'équipements socioculturels à prévoir dans les institutions?**
- de quelle manière les droits à la dignité et à la vie privée sont-ils garantis dans les établissements de séjour ?**

Le Comité souhaite avoir des précisions sur les procédures de recours concernant l'offre de services et de soins et/ou les critères de service, de soins ou de traitement dans les structures tant résidentielles que non résidentielles."

Nous partageons les interrogations du Comité européen des Droits Sociaux, notamment ses préoccupations sur la manière dont les droits à la dignité et à la vie privée sont garantis dans les établissements de séjour et sur les procédures de recours possibles.

Ces questions sont valables pour l'ensemble du secteur social et médico-social en lien avec l'habitat, pour lesquels les garanties de respect des libertés fondamentales ne sont pas apportées, et les possibilités de contentieux amiables ou juridiques sur la nature et le contour des services proposés ne

sont pas organisées. Et la maltraitance n'est pas facile à repérer dans ces structures d'accueil destinées à des populations en situation de vulnérabilité et sans alternative.

Article 30 : **Droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale**

"Pour ce qui est du logement, et notamment des questions touchant aux sans-abri et à l'expulsion, le Comité renvoie aux observations qu'il a formulées dans le cadre de l'article 31 de la Charte révisée. Il estime que le logement constitue un domaine d'action crucial dans la lutte contre la pauvreté et souhaiterait plus particulièrement savoir ce qui a été fait pour veiller à une bonne répartition spatiale des logements (sociaux) afin d'éviter de « ghettoïser » la pauvreté et l'exclusion sociale."

Sur ce point, l'avancée a été manifeste, notamment à travers l'adoption de la Loi de Solidarité et de Renouvellement Urbains en 2000, qui précise a nouveau l'objectif fixé depuis 1990 de 20% de logements sociaux par commune, en infligeant des pénalités aux communes récalcitrantes. Même si les petites communes peinent à respecter leurs engagements, la situation progresse. L'harmonisation territoriale progresse, avec la mise en place d'une Agence Nationale du Renouvellement Urbain, qui organise entre autres des politiques de démolition de logements sociaux obsolètes dans des quartiers de concentration de la pauvreté, au profit de reconstructions de logements sociaux dans les quartiers qui en manquent. Toutefois, nous avons montré combien cet objectif de mixité sociale s'exerçait au détriment du droit au logement, dans un contexte de pénurie, où la raréfaction de l'offre accessible aux ménages les plus vulnérables est renforcée par la dynamique du renouvellement urbain.

"Le Comité note qu'en novembre 2000, le CNLE a présenté une série de 25 propositions visant à adapter et améliorer les dispositifs de lutte contre les exclusions.¹ Ces propositions concernent l'accès à l'emploi, la santé et le logement, ainsi que les réponses à l'urgence sociale ; elles appellent à mieux coordonner les dispositifs, à associer davantage les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale à l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation des différentes actions engagées, et à améliorer les qualifications des travailleurs sociaux dans ce domaine. Le Comité souhaite connaître l'accueil que le gouvernement a réservé à ces diverses propositions."

La question reste d'actualité : aucune mesure préconisée par le CNLE n'a aujourd'hui été mise en oeuvre.

Article 31 – **Droit au logement**

Paragraphe 1 : droit au logement d'un niveau suffisant (A REINTEGRER DANS LE CORPS DU TEXTE)

"Le Comité estime qu'aux fins de l'article 31§1, les Parties doivent définir en droit la notion de logement d'un niveau suffisant. Le Comité entend par « logement d'un niveau suffisant » un logement salubre, présentant des structures saines, non surpeuplé et assorti d'une garantie légale de maintien dans les lieux. Cette définition appelle les précisions suivantes :

- un logement est salubre s'il dispose de tous les éléments de confort essentiels (eau, chauffage, évacuation des ordures ménagères, installations sanitaires, électricité, etc.) ; et si certains facteurs de risque, tels que le plomb ou l'amiante sont sous contrôle ;**
- un logement surpeuplé est un logement dont la taille n'est pas adaptée au nombre de membres et à la composition du ménage qui y réside ;**
- la garantie de maintien dans les lieux implique la protection contre l'expulsion et autres formes de menaces; elle sera analysée dans le cadre de l'article 31§2.**

Selon le Comité, les critères constitutifs d'un logement d'un niveau suffisant doivent être appliqués non seulement aux nouvelles constructions, mais aussi, progressivement, en cas de rénovation, au parc immobilier existant. Ils doivent l'être tant aux logements locatifs qu'aux logements occupés par leurs propriétaires."

Au sens de la définition donnée par la Comité européen des Droits Sociaux, la réponse donnée par la France est partielle :

Plusieurs définitions légales existent en matière de logement suffisant : les normes d'habitabilité précisent les conditions de sécurité, d'espace, de hauteur sous plafond, etc. les normes de salubrité précisent la dangerosité sanitaire du logement (par exemple la présence de plomb), la notion de logement décent concerne un assortiment de caractéristiques techniques (chauffage, ventilation, protections, etc.) ; enfin la notion d'habitat indigne renvoie à une acception large : l'atteinte à l'égalité de dignité des êtres humains, dont le constat peut évoluer en fonction des normes de l'époque.

Ce nuancier est intéressant et l'introduction de la notion de dignité dans le rapport à la qualité de l'habitat (par la Loi de Solidarité et de Renouvellement Urbain en 2000) constitue une avancée extrêmement importante.

Toutefois, quatre constats s'imposent à partir de ce que nous avons démontré dans notre exposé :

- d'une part, la surpopulation et le risque d'expulsion ne sont pas considérés comme un problème de "niveau de logement suffisant". Cela est vrai d'un point de vue individuel, puisque les besoins de logement qui en résultent ne font pas parties des priorités au titre de "insalubrité" ou de "indignité" du logement. La faible prise en compte de ces problématiques se révèle également à un niveau collectif, à travers les prix et les tailles des logements neufs (petits et chers), y compris des logements sociaux, qui génèrent structurellement de la suroccupation et des risques d'expulsion.

- d'autre part, le traitement des logements de mauvaise qualité en raison de leurs caractéristiques techniques passe soit par une interdiction d'habiter qui ne résout pas les difficultés à se loger des ménages pauvres réduits à recourir à ce type de prestations, soit par une incitation aux travaux qui se traduira le plus souvent par une augmentation de loyer, réduisant également les opportunités. En conclusion, l'amélioration de l'habitat ne profite pas aux ménages vivant dans des mauvaises conditions.

- troisièmement, le niveau suffisant n'est absolument pas garanti aux ménages sollicitant les structures d'hébergement, que ce soit en termes de qualité de structure, en conditions d'occupation et en sécurisation du statut.

- enfin, la production de normes d'habitat est également un prétexte pour empêcher la mise à l'abri auto-produite des individus les plus fragiles. Au nom du respect des normes sanitaires, les bidonvilles sont rasés, le plus souvent, sans relogement. Cela a été le cas de nombreux terrains de caravanes occupées par des roms dans la région parisienne (caravanes détruites, en tant que ruines) et cela a été le cas de plusieurs bidonvilles dans la région lyonnaise.

La production de normes d'habitat agit donc comme une bâche qui protège ceux qui sont au dessus, mais asphyxie ceux qui sont en dessous, dans la mesure où personne n'a la responsabilité de leur permettre d'accéder à ces normes.

"Le Comité rappelle aussi que la conformité à la Charte « ne peut être atteinte par le seul effet de la législation si l'application de celle-ci n'est pas effective et rigoureusement contrôlée » (réclamation n° 1/1998, Commission internationale de juristes c. Portugal, décision sur le bienfondé, 9 septembre 1999, par. 32)."

La France met en œuvre une vérification des logements proposés. Elle ne vérifie pas la possibilité d'accès effectif des résidents à un logement suffisant.

Par ailleurs, l'effectivité de la vérification peut être mise en cause¹⁵³.

Enfin, les formules d'habitat liés à des structures commerciales ne sont pas rigoureusement contrôlés¹⁵⁴, ni les structures d'hébergement institutionnel dont une partie n'est pas considérée comme de l'habitat en raison de son caractère temporaire, malgré l'absence d'alternative pour les ménages.

¹⁵³ Cf. ANIL, Logement décent, L'état du parc au regard de la réglementation, Enquête dans les ADIL : nouveau bilan au 1er juin 2002, (www.anil.org).

¹⁵⁴ cf. colloque Habitat Indigne –Ministère de l'Équipement, DGUHC, octobre 2004.

"S'agissant de la maîtrise de risques sanitaires spécifiques, le Comité relève dans d'autres sources¹ qu'il existe en la matière une loi qui traite de l'intoxication au plomb. La loi n° 657/1998 relative à la lutte contre les exclusions a mis en place un système de contrôle à deux niveaux qui oblige les collectivités locales à prendre des mesures. Ce système est axé d'une part sur la définition de zones à risque, à l'intérieur desquelles toute transaction immobilière est subordonnée à un diagnostic de risque d'intoxication au plomb (prévention), et d'autre part sur la réalisation de travaux urgents de réhabilitation (intervention).

Le Comité note d'après une autre source² que plusieurs carences sont apparues dans la mise en oeuvre de la législation existante ; il demande ce qui est fait pour améliorer le contrôle et la réhabilitation du parc immobilier."

Les doutes exprimés par le Haut Comité pour le Logement des Défavorisés dans son VIII^{ème} rapport sont toujours à l'ordre du jour, au moins sur certains territoires. Nous renvoyons ici aux données et commentaires évoqués dans la première partie du présent document sur la persistance de difficultés liées à la qualité de l'habitat, et entre autres, sur la difficile application concrète de la législation sur la prévention du saturnisme.

"Le rapport indique que des dispositions ont été prises pour éviter les coupures d'eau, d'électricité et de téléphone en cas de non-paiement des factures, grâce à la création d'un fonds *ad hoc*."

Des dispositions ont effectivement été prises pour limiter les coupures, notamment d'eau et d'électricité. Toutefois, ces mesures ne permettent pas de compenser l'évolution des pratiques d'opérateurs, notamment en matière de fourniture d'électricité, qui durcissent le traitement des situations d'impayés.

L'hiver 2004-2005 a été marqué par une série de faits-divers médiatiques (un enfant arrivant à l'école en hypothermie, suite à une coupure d'électricité, etc.) qui masquent une réalité plus vaste (mais difficilement connue car les ménages concernés sont souvent silencieux ; problèmes d'accès à l'électricité dans les squats et bidonvilles, d'où par exemple le décès de deux adolescentes dans l'incendie de leur système de chauffage sommaire).

Là encore, l'aide en matière d'accès aux fluides (eau et électricité) est discrétionnaire et ne saurait constituer une garantie.

"Le Comité relève dans une autre source¹ que la loi n° 1208/2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a simplifié la procédure permettant de déclarer un logement impropre à l'usage d'habitation et a renforcé la protection des locataires.

Il note que ceux-ci peuvent à tout moment demander au propriétaire de se conformer à la législation en vigueur, sous peine de suspendre le paiement du loyer. En outre, ils peuvent exiger d'être relogés lorsque le bâtiment est déclaré inhabitable. Le droit des occupants à un logement d'un niveau suffisant a été introduit dans le code civil et est susceptible de recours (juridiction de première instance). Le juge peut contraindre le propriétaire à réhabiliter le logement dans un délai donné et, en cas d'inexécution, de baisser le loyer. La responsabilité du propriétaire peut être engagée sur le plan civil, voire pénal.

Le Comité souhaite savoir dans quelle mesure le droit de recours est utilisé."

Le droit de recours est faiblement utilisé dans la mesure où les ménages qui vivent dans un logement de niveau insuffisant y sont souvent contraints par absence d'alternative. Pour qu'ils puissent exercer leur droit judiciaire, il faut pouvoir leur garantir un relogement dans un délai raisonnable, ou trouver les moyens de permettre à la collectivité de se substituer au propriétaire pour la mise en conformité du logement, ce qui n'est pas prévu.

Paragraphe 2 – Réduire l'état de sans-abri

" Le Comité considère que, par sans-abri, il y a lieu d'entendre les personnes ne disposant pas légalement d'un logement ou autre forme d'hébergement décent. La fourniture temporaire d'un hébergement, même décent, ne peut cependant être tenue pour une solution satisfaisante et

les personnes qui vivent dans de telles conditions doivent, lorsqu'elles le désirent, se voir proposer un logement d'un niveau suffisant dans des délais raisonnables."

Les durées de prise en charge ne cessent de s'allonger en raison des difficultés de sortie des formules d'hébergement temporaire.

Tous les établissements n'ont pas la même vocation, ni les mêmes modalités pour "créer" du turnover. Pour considérer les durées d'occupation rigoureusement, il faudrait déduire les départs forcés et corriger les données par les discriminations à l'accès (pour produire des chiffres satisfaisants)...

L'analyse ne peut porter que sur les évolutions, tous établissements compris. D'après la Fapil, les durées d'occupation ont augmenté en moyenne de 50% entre 1998 et 2003¹⁵⁵. Dans les logements temporaires autonomes, les durées d'occupation peuvent augmenter de plus de trois mois par an¹⁵⁶, pour atteindre trois ans de moyenne sur certains segments... c'est-à-dire la durée d'un contrat d'habitation ordinaire.

"Le Comité note que, pour des raisons de faisabilité, l'enquête de l'INSEE ne couvre pas la totalité des sans-abri et que de surcroît, malgré les efforts des pouvoirs publics, le problème des sans-abri est loin d'être maîtrisé. Il se réfère aux nombreux articles de presse relatifs à ce sujet, qui relèvent plusieurs failles en la matière, évoquant par exemple la diminution du nombre de places d'hébergement disponibles pendant l'été, la fermeture diurne de certains centres d'accueil, le manque de personnel, ou encore une sous-estimation du nombre de sans-abri décédés faute de prise en charge. D'aucuns soutiennent que le système français mise sur une logique axée sur l'urgence plutôt que sur le traitement du problème des sans-abri, lequel exige pour être réglé, ou du moins atténué, des solutions durables de réinsertion.

Le Comité demande ce qu'il est éventuellement prévu de faire pour améliorer les choses et souhaite savoir si, au-delà des interventions en situation critique, un plan d'action existe ou est envisagé pour sortir de cette approche de l'urgence et privilégier la réinsertion définitive des sans-abri."

Tout d'abord, précisons que l'enquête INSEE ne couvre pas l'ensemble de la définition des sans-abri donnée par le Comité européen des Droits Sociaux, mais uniquement les personnes sans toit, fut-il de fortune (squat, cabanes, hébergement précaire, etc.) qui ne fréquentent pas forcément les lieux d'accueil de jour où l'enquête a été effectuée.

Pour une approche plus précise du phénomène et de ses différents visages, nous renvoyons au tableau synthétique proposé par la Fondation Abbé Pierre, repris au début du présent document.

Concernant la logique "d'urgence" dans laquelle l'Etat installe les politiques de traitement social, nous renvoyons également à nos analyses développées plus haut. L'urgence se substitue non seulement à une politique d'insertion durable, mais également aux politiques sectorielles de réponses durables à des publics confrontés à des besoins chroniques (hospitalisation psychiatrique, foyers de travailleurs migrants, etc.

"Diverses mesures ont été adoptées pour remédier à cette situation [les délais d'attente trop longs pour accéder au logement social]. La procédure d'attribution des logements sociaux a été revue dans le cadre de la loi n° 657/1998 relative à la lutte contre les exclusions.

Premièrement, il a été prévu de délivrer à tout demandeur de logement social un numéro unique d'enregistrement de sa demande, qu'il conservera jusqu'à obtention d'un logement. L'objectif est ici de permettre de déterminer le délai d'attente qui, s'il est trop long, peut donner matière à des recours.

Deuxièmement, la réforme prévoit la signature, dans chaque département, d'un accord entre l'Etat et les organismes responsables des logements sociaux, qui précise un objectif en nombre de ménages défavorisés devant être logés pendant la période triennale de l'accord.

Pour pouvoir apprécier correctement la situation, le Comité souhaite trouver dans le prochain rapport des chiffres concernant la demande de logements sociaux, le délai d'attente moyen pour l'attribution d'un logement social, ainsi que le pourcentage de demandes satisfaites grâce à l'offre publique et privée de logements sociaux. Il demande également si les mesures prises pour réduire les délais d'attente des ménages défavorisés se sont révélées efficaces."

¹⁵⁵ Fapil : *enquête annuelle 2004*.

¹⁵⁶ Voir par exemple Aslim : *Rapport d'activité 2005*.

"Le Comité souhaite savoir ce que l'on considère comme un délai d'attente excessif, si les recours non judiciaires sont fréquents, et s'il existe d'autres voies de recours."

La possibilité de recours devant la commission de médiation, en cas de délai anormalement d'attente de logement social, a constitué un véritable progrès, dans la mesure où cela offre aux demandeurs une garantie d'instruction de leur demande et la possibilité d'intervenir en tant qu'acteur devant une instance paritaire. La Commission de Médiation n'est toutefois pas un organisme juridiquement capable de pointer les responsabilités, ni de corriger une éventuelle défaillance.

Un projet de Loi "Habitat pour tous" prévoit de la renforcer en nommant à sa tête un magistrat. C'est une mesure intéressante, mais tant que les responsabilités du relogement et d'éventuelles sanctions ne seront pas à l'ordre du jour, les mêmes ménages connaîtront toujours les mêmes difficultés.

Un exemple : dans le Rhône, 100% des ménages ayant sollicité la commission de médiation ont des noms à consonance étrangère et musulmane.

Les délais anormalement longs sont fixés dans les départements, soit en fonction des délais moyens constatés, soit en fonction du délai théorique d'attente (nombre de demandes en stock/nombre d'attributions sur un an). Il est à noter que les délais anormalement longs ne partent pas de la situation des ménages demandeurs, mais de la capacité théorique de réponse. C'est la demande qui est ajustée à l'offre et non l'inverse, ce qui est une curieuse appréciation d'un droit individuel...

Les recours non judiciaires sont encore peu fréquents, mais en progression constante, avec l'amélioration de l'information des demandeurs. Il n'existe pas d'autre recours possible. La Loi affirme que les commissions d'attribution des bailleurs sociaux sont souveraines ; aucune autorité ne peut s'y substituer pour attribuer un logement.

Concernant les accords collectifs départementaux, ils n'engagent que très faiblement les bailleurs sociaux. Dans la plupart des départements, ils se sont simplement engagés à atteindre le niveau d'offre annuel déjà constaté.

Ceci dit, les bailleurs sociaux font l'objet d'injonctions contradictoires : il leur est à la fois demandé de veiller à la mixité sociale et de reloger les ménages les plus fragiles, alors même que la population du parc social se paupérise.

"Le Comité observe dans une autre source, qu'à côté du parc public de logements sociaux, le secteur locatif privé offre lui aussi des logements aux loyers peu élevés, grâce à un système de contrats passés entre les propriétaires et l'Etat en échange de subventions ou de réductions fiscales. Le nombre de logements disponibles dans le cadre du secteur locatif réglementé (environ 230 000 par an, dont 10 000 nouveaux) est cependant jugé insuffisant, et les politiques destinées à attirer les propriétaires privés devraient être améliorées si l'on veut éviter que ce parc de logements à bas loyers ne disparaisse. Le Comité souhaite savoir si des mesures ont été prises en vue d'étoffer l'offre de logements dans le secteur locatif réglementé."

Non seulement aucun effort n'a été entrepris pour étoffer l'offre de logements dans le parc locatif réglementé, mais au contraire des mesures visant à supprimer les contreparties sociales en échange des avantages fiscaux contribuent à inhiber la capacité de régénérescence de ce parc. Le conventionnement "De Robien" entre les propriétaires et l'Etat, fournit aux premiers les mêmes avantages fiscaux que le conventionnement antérieur ("Besson"), mais sans contrepartie sociale (il fallait alors fournir un loyer inférieur à 36 francs du m², soit 5 euros), dont nous avons illustré ici le caractère onéreux pour la collectivité et contre-productif en matière de droit au logement.

Principales sources du rapport

Fondation Abbé Pierre : *Rapport annuel 2005 sur le mal Logement*

Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées : *VIIème rapport* (2003), *VIIIème rapport* (2004), *IXème rapport* (2005)

Site du Ministère de l'Équipement (Logement) : www.logement.equipement.gouv.fr/dguhc

INSEE : *Recensement Général de la Population, 1999*

INSEE : *Enquête logement 2002*

INSEE : *Enquête sans-abri 2001*

INSEE Première, n°950 2004

J-C Driant et CH; Rieg : *Les conditions de logement des ménages pauvres. Observatoire National de Lutte contre l'exclusion* (2003)

C.R.E.T.E.I.L. Institut d'Urbanisme de Paris – Université Paris 12 : *Les français et le logement : Bouleversements de la démographie et de la famille. Quels choix résidentiels pour demain ?* Etude réalisée pour le Salon de l'Immobilier de la Porte Maillot. 2005

Conseil Economique et Social : *avis sur l'accès au logement*. 2004

Cour des Comptes : *rapport sur les aides au logement dans le budget de l'Etat*. 1994

Cour des Comptes : *L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration. Rapport public particulier*. Novembre 2004

Inspection Générale des affaires Sociales (IGAS) : *rapport sur la mise en œuvre de la Loi exclusion*. 2003

Groupe d'Etude et de Lutte contre les Discriminations (GELD) : *Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social*. 2001.

Les cahiers de l'IAURIF - numéro hors série spécial Assises du logement - février 2003

Padraic Kenna. *Le logement dans les outils du droit international*. Ed. Mario Mella. 2005

Commission Européenne, *Communication de la commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité Economique et Social et au comité des Régions. Agenda pour une politique sociale*. Bruxelles, 28/6/2000 COM(2000) 379 final.

Conclusion de la Présidence. Conseil Européen de Nice, 7,8 et 9 décembre 2000 annexe 1. para.11

Ch. Bachmann, N. Le Guennec : *Violences urbaines*. Hachette littérature. Coll. Pluriel. 2002. 569p.

René Ballain, et al. : *Mettre en œuvre le droit au logement*. La documentation française. 2004

René Ballain et Elisabeth Maurel : *Le logement très social : Extension ou fragilisation du droit au logement ?* Ed. de l'Aube. 2004

Promouvoir le droit au logement, contribution à l'évaluation de la loi du 31 mai 1990, Ministère de l'équipement, des transports et du logement, la Documentation Française 1998.

Ministère de la santé - Direction de la recherche des études de l'évaluation et des statistiques - Etudes et résultats n°181 juillet 2002 - " La santé mentale et le suivi psychiatrique des détenus accueillis par les services médico-psychologiques régionaux "

Pierre Mercier, et al. : *Santé mentale et logement, sujets sensibles*. Mario Mella édition. 2005

Association EMMAÜS : *Bilan Grand Froid 2004-05*

Conseil National des Villes : *Les avis du Conseil national des villes sur les enjeux du logement social, de l'habitat, du développement économique, dans le cadre du renouvellement urbain et de la décentralisation. 2005)*

Esprit, n°303, mars-avril 2004

AMC, n°147, Novembre 2004

Economie et Humanisme, n°368, octobre 2004

Plan quinquennal des Foyers de Travailleurs Migrants du Rhône.

Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion Rhône-Alpes) : rapport 2005

Comité des Droits Sociaux (Conseil de l'Europe) : *Conclusions 2003* - France

Comité des Droits Sociaux (Conseil de l'Europe) : *Conclusions 2005* – France

Ensemble des publications de l'Union Sociales pour l'Habitat, notamment les notes du Conseil Social.

ANIL, Logement décents, L'état du parc au regard de la réglementation, Enquête dans les ADIL : nouveau bilan au 1er juin 2002

Michel Mouillart. Actes du colloque européen de Liège, 24-25 septembre 2001

Jean-Claude Driant, Institut d'Urbanisme de Paris, Université Paris XII. Assemblée Générale Fapil. 2004

Actualités Sociales Hebdomadaires n°2392 du 28 janvier 2005

Bibliographie indicative

- ALDEGHI I. (2001) *Les aspects territoriaux de la pauvreté et de la précarité dans la société française contemporaine*. CNAF, Dossiers d'études, n°26.
- ARRONDEL L. (1996) *Patrimoine des ménages : toujours le logement, mais aussi les actifs de précaution*. Economie et Statistique, n° 296-297, pp. 145-164.
- ARRONDEL L. et LEFEBVRE B. (1999) *Le logement dans l'accumulation patrimoniale des ménages : effets cycle de vie et effets de génération*. Les Cahiers de l'Iaurif, n°122, pp. 153-172.
- AUBERT B. (1997-1998) *Seuils de pauvreté et montants des minima sociaux*. CNAF, Recherches et Prévisions, n°50/51, p 69-80
- BALLAIN R. (2000) *Regard sur la politique du logement en faveur des défavorisés*. CNAF, Recherches et Prévisions, n°62, p 3-13
- BESSIERE S. et LAFERRERE A. (2002) *Aux marges du logement : résidence multiple, résidence partielle, cohabitation, hébergement*. INSEE Document de travail, n°F0204.
- BONVALET C. et FRIBOURG A.-M. (éd.) (1990) *Stratégies résidentielles*. Paris, INED – Plan construction, 459 p.
- BONVALET C. et MERLIN P. (éd.) (1988) *Transformations de la famille et habitat*. Paris, PUF, 371 p.
- BREUIL-GENIER P., PONTHEUX S. et ZOYEM J.-P. (2001) *Profils sur le marché du travail et caractéristiques familiales des actifs pauvres*. Economie et Statistique, n°349-350, 26 p.
- BROUSSE C., DE LA ROCHERE B. et MASSE E. (2002) *Hébergement et distribution de repas chauds - Le cas des sans-domicile*. INSEE Première, n°823, 4 p.
- BROUSSE C., DE LA ROCHERE B. et MASSE E. (2002) *Hébergement et distribution de repas chauds - Qui sont les sans-domicile usagers de ces services*. INSEE Première, n°824, 4 p.
- CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES (2003) *Monoparentalité et pauvreté*. dans Les familles monoparentales - Perspective internationale, Dossiers d'études, n°42, p33-58.
- CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES (2001) *La population allocataire à bas revenus*. Dossiers d'études Allocations Familiales, n°23.
- CERC (2002) *Estimer l'évolution récente de la pauvreté*. Dossier du Cerc, 28 p.
- CHESNEL H. (2002) *Une approche de la qualité des logements*. Profils Nord-Pas-de-Calais/Les Cahiers de l'ORHA, n°11, 4 p.
- LES CONDITIONS DE LOGEMENT DES MENAGES PAUVRES Page 104 / 105
- COHEN-SOLAL M. et LELIEVRE M. (2003) *Niveau de vie et risque de pauvreté parmi les retraités des pays européens*. Drees, Etudes et résultats, n°213, 12 p.
- CRENNER E. (2001). *Pauvreté et indicateurs de conditions de vie*. Synthèses (INSEE), n°47, pp.65-88.
- DE LA ROCHERE B. (2003) *Les sans-domicile ne sont pas coupés de l'emploi*. INSEE Première, n°925, 4 p.
- DRIANT J.-C. (2001) *Le logement des ménages à faibles ressources en France en 1996 : une demande sociale multiforme*. Dans : Caisse des dépôts et consignations Quel habitat pour les ménages à faibles revenus ? Actes des entretiens de la Caisse des dépôts sur l'habitat social du 13 septembre 2001, La Documentation française, pp. 25-54
- DRIANT J.-C. (2002) *Le logement social bénéficie-t-il aux ménages à bas revenu ? Etudes Foncières n°95, pp. 10-13*
- FAK G. (2002) *Pourquoi les ménages pauvres paient-ils des loyers de plus en plus élevés ?* Mémoire de DEA, sous la direction de PIKETTY T., Cepremap, 88 p.
- GUILLEMIN O. et ROUX V. (2001) *Comment se détermine le niveau de vie d'une personne*. INSEE Première, n°798, 4 p.
- HERPIN N. et OLIER L. (1996) *Pauvreté des familles, pauvreté des enfants*. INSEE Première, n°499
- HOURRIEZ J.-M. (2003) *Des ménages modestes aux ménages aisés : des sources de revenus différentes*. INSEE Première, n°916, 4 p.
- HOURRIEZ J.-M. (2001-2002) *Avoir un emploi et être pauvre. Bas salaires, sous-emploi et chômage, quels liens avec la pauvreté ?* INSEE, France Portrait Social, pp. 111-130.

HOURRIEZ J.-M., LEGENDRE N. et LE VERRE R. (2001) *La pauvreté monétaire des ménages de 1970 à 1997 - Plus de ménages pauvres parmi les salariés, moins chez les retraités*. INSEE Première, n°762, 4 p.

INSEE MIDI PYRENNES (2003) *Une approche de la précarité - Données départementales 2000-2001*. Les Dossiers de l'Insee, n°115, 70 p.

INSEE (2002-2003) *Les revenus des retraités évoluent de manière structurelle*. Synthèses, Revenus et patrimoine des ménages, n° 65, p 27-38

INSEE (2000-2001) *La pauvreté monétaire*. Synthèses, Revenus et patrimoine des ménages, n° 47, p 15-48.

INSEE (1999) *L'évolution des inégalités de revenus entre 1970 et 1996*. Synthèses, Revenus et patrimoine des ménages, n° 28, p 13-64.

INSEE (1997) *Niveau de vie des ménages et pauvreté : évolutions récentes et dimensions spatiales*. Synthèses, Revenus et patrimoine des ménages, n° 11, pp. 31-53.

LES CONDITIONS DE LOGEMENT DES MENAGES PAUVRES Page 105 / 105

INSEE (1997) *Mesurer la pauvreté aujourd'hui*. Economie et Statistique, n°308-309-310, 272 p.

LAFERRERE A., LE BLANC D. et PIGEON R. (1999) *Les effets de l'existence du parc HLM sur le profil de consommation des ménages*. Economie et Statistique, n°328, pp.37-60.

LAFERRERE A. et LE BLANC D. (2002) *Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ?* Economie et Statistique, n°351, pp3-30.

LAGARENNE C. et LEGENDRE N. (2000) *Les travailleurs pauvres*. INSEE Première, n°745, 4 p.

LAGARENNE C. et TABARD N. (1998) *Les inégalités territoriales de niveau de vie*. INSEE Première, n°614, 4 p.

LAPINTE E. (2002) *Niveau de vie et pauvreté des enfants en Europe*. Etudes et Résultats, n°201, Drees

LE BLANC D. et CLANCHE F. (1998) *Le logement des ménages pauvres en 1996*. INSEE Première, n°588, 4 p.

LHOMMEAU B. (1999) *Les conditions de logement des allocataires du RMI*. INSEE Première, n°685, 4 p.

OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA PAUVRETE ET DE L'EXCLUSION SOCIALE (2002) *Rapport 2001-2002*, La Documentation française, 127 p.

PONTHIEUX S. (2002) *Les inégalités de condition de vie dans la zone euro*. INSEE Première, n°822, 4 p.

SEYS B., HOURRIEZ J.-M., HAYS J.-P. et DUMARTIN S. (2002) *Indicateurs avancés de pauvreté à partir des enquêtes permanentes sur les conditions de vie*. INSEE Document de travail, n°F0203, 27 p.

ZOYEM J.-P. (2002) *La dynamique des bas revenus : une analyse des entrées-sorties de la pauvreté*. INSEE Document de travail, n°G2002/11, 33 p.

ZOYEM J.-P. (2001) *Diagnostic sur la pauvreté et calendrier de revenus : le cas du panel européen des ménages*. INSEE Document de travail, n°G2001/15, 52 p.

i Selon la définition retenue par l'article premier de la loi du 31 mai 1990.

ii Brousse C., Guyot de la Rochère B. et Masse E. *Hébergement et distribution de repas chauds - Le cas des sans-abri*, INSEE Première n°823, janvier 2002 ; *Hébergement et distribution de repas chauds - Qui sont les sans-domicile usagers de ces services ?*, INSEE Première n°824, janvier 2002.