

Séminaire du 13 décembre 2011

Manières d'habiter

et évolution des pratiques professionnelles dans différents champs du (travail) social

Pénurie de logements ou fragilités sociales ?

Le séminaire CREAS/MISF est consacré cette année à la question du logement, de l'hébergement et aux pratiques professionnelles dans ce domaine d'activité de l'intervention sociale. Comme l'an passé, chercheurs et professionnels viennent éclairer cette question, croiser leurs analyses, leurs regards.

L'occupation du canal Saint-Martin par les Enfants de Don Quichotte a débouché, de manière médiatique et compassionnelle, sur le vote du Droit Au Logement Opposable. Mais cette loi produit d'une part, une confusion entre « sans abri » et « mal-logés » et, d'autre part, l'illusion que l'hébergement, même confortable, même de longue durée, peut être assimilé au logement. Tout cela dans un contexte d'enchérissement des logements et de disparition de la frange des logements abordables.

Après avoir identifié les différences entre logement et hébergement, puis dans le second séminaire, les trajectoires résidentielles, nous avons examiné dans ce dernier temps, comment le secteur de l'infra-logement (foyer, résidence, centre d'hébergement, pension de famille...) est traversé par de nombreuses transformations : allongement des durées de séjour, mutations architecturales et administratives. Ces transformations affectent les professionnels qui interviennent dans ces lieux.

Des professionnels, des formateurs, des chercheurs sont venus témoigner de la complexité du problème du logement et de l'hébergement, tentant d'apporter des éclairages sur les enjeux qui traversent ces domaines de l'action publique.

Reste-t-il du logement abordable ?

Introduction par Brigitte CHEVAL
Directrice pédagogique à l'ETSUP

Ce troisième séminaire sur le thème « manière d'habiter » se situe par le hasard du calendrier, quelques jours après les « Assises nationales du logement d'abord » qui se sont terminées le 9 décembre, sous des aspects plus que mitigés. Voici les orientations à prendre qu'une association nationale précise dans un article de la revue *Actualités Sociales Hebdomadaires* de la semaine dernière¹ :

- ♦ une politique du logement ambitieuse,
- ♦ un investissement significatif dans l'accompagnement dans le logement social,
- ♦ le maintien de solutions d'hébergement dignes sur les territoires,
- ♦ la participation des personnes confrontées aux situations d'exclusion,
- ♦ une approche résolument territoriale,
- ♦ un vrai pilotage..... »

Dans les boîtes aux lettres franciliennes aussi, le petit opus du Conseil Régional avec un dossier sous forme d'annonce intitulé « cherche studio prix décent » témoigne par la série d'articles proposés, que lorsque les jeunes cherchent un logement, ils apprennent la précarité.

Cet après-midi nous nous poserons la question : reste-t-il du logement abordable ? Et que faut-il faire pour répondre à la diversité des demandes de logement ? Diversité liée tout à la fois aux éléments présentés dans les séminaires en amont, mais aussi liée aux fragilités sociales.

Créer de l'hébergement ou du logement ?

par Isabelle NONY
Sociologue, formatrice à l'ETSUP

Le titre choisi pour aujourd'hui renvoie d'un côté à une question très économique, de l'autre, à des « fragilités sociales », qui peuvent se lire de deux manières, soit considérer que cela relève de la responsabilité ou de la caractéristique des personnes, soit considérer qu'il y a fragilités, parce qu'il y a défaut de protection. Ce qui induit deux questions. Comment expliquer que dans un pays développé comme la France, un nombre non négligeable de personnes aient des difficultés pour se trouver un logement abordable, décent ? Comment faire pour éviter que des personnes se retrouvent dans des « logements atypiques » ?

¹ LEBRIS M., « Quelle stratégie pour les plus démunis ? », *Actualités Sociales Hebdomadaires*, n°2736, 09/12/2011, pp. 34-37

Pénurie de logement ?...

Tout d'abord, j'attire votre attention sur le fait que la pénurie de logement apparaît en 1830, avec l'industrialisation et l'urbanisation et qu'elle est récurrente depuis. Le Rapport du Conseil d'Etat de 2009 dit à ce sujet : « l'originalité en France, c'est de produire des lois, plutôt que de faire du logement ». Donc la question du logement émerge en même temps que la question sociale au XIXème siècle. C'est quelque chose de structurant qui butte en particulier sur la défense de la propriété privée. Il y a construction massive de logements quand l'Etat modifie la loi et prend des mesures d'expropriation pour que ce qui était propriété privée devienne public.

La pénurie est récurrente par le fait que le logement est attaché à un territoire. Si vous avez une maison à Guéret, vous ne pourrez pas la déplacer quand vous êtes muté en Ile-de-France. Cependant, la pénurie n'est pas homogène : si on prend le nombre de logements rapporté au nombre d'habitants, la France est le pays qui dispose du plus grand nombre de logements par habitant. Il n'y a pas de pénurie de logements à des prix indécents, il n'y a pas de pénurie de logements dans la plupart des villes moyennes. Par contre, il y a une pénurie dans ce que l'on nomme les « zones tendues » : en Ile-de-France, à Paris particulièrement, Provence-Alpes-Côte d'Azur et certaines zones du littoral, par exemple La Rochelle, où il manque des logements louables à l'année, et aussi certaines zones comme le Genevois ou l'Alsace, avec des frontaliers vivant en France et travaillant en Suisse ou en Allemagne.

Le deuxième élément, c'est qu'il y a eu des erreurs en termes de prévision de besoin de logements. On a longtemps pensé qu'il suffisait de construire autant de logements que la croissance de la population. Mais depuis le début des années 50, le nombre de personnes par logement diminue. Il faut donc construire plus de logements que la population n'augmente. D'autre part, il ne faut pas oublier que ces dernières années on a détruit beaucoup de logements... et on en n'a pas reconstruit autant.

Troisième élément, le niveau de confort s'est largement amélioré. Mais les logements se louent plus cher. Nombre de logements vacants ne sont pas conformes à ces nouvelles exigences et les propriétaires ne souhaitent pas investir pour les louer, malgré les incitations. Cependant, il faut bien voir qu'on est aujourd'hui au plus bas taux de logements vacants depuis la Libération. Donc on ne peut pas espérer débloquer la situation avec le logement vacant. Cette question du logement vacant reste un combat très symbolique.

Une autre cause, c'est l'excès de lois, complexes, voire contradictoires. Par exemple, le code de l'Urbanisme et le code de la Santé ont parfois des exigences contradictoires. Cette situation décourage les opérateurs qui estiment que l'investissement est trop risqué. Par ailleurs, en période de crise économique, d'instabilité matrimoniale, le risque devient si important que les gens n'accèdent pas à la propriété. Et, face aux accidents de surendettement, les banquiers ont mis des clauses restrictives aux conditions de prêts. Dernier élément qui peut paraître comme un frein à la location, c'est qu'en France, les locataires sont bien protégés. Les propriétaires évaluent tous les risques qu'ils prennent à louer et préfèrent revendre ou ne pas louer leur bien.

La pénurie de logements sociaux, enfin, n'a pas été rattrapée par la loi SRU. Les communes qui étaient entre 15 et 20% ont rattrapé leur retard, tandis que les communes qui étaient en dessous de 10% continuent de rester en dessous. Parce qu'elles ne veulent ni construire des logements sociaux ni accueillir des pauvres.

Une multitude de situations : mal logés, sans abri, en logement atypique

Les conséquences de cette pénurie, ce sont tout d'abord des logements surpeuplés, car inadaptés à la situation : couples avec enfants, jeunes qui reculent leur décohabitation, tiers qu'on accueille en plus. Il y a tous les logements insalubres, par défaut d'entretien. Puis les logements inadaptés : chambres d'hôtel, meublés. Avec un paradoxe : ces logements-là coûtent extrêmement chers car au prix de la location, il faut ajouter les coûts générés par les conditions d'hébergement : pas de possibilité de cuisiner, de stocker, etc. Bref, cela coûte cher d'être pauvre, surtout pour se loger. Et cela coûte aussi à la collectivité lorsqu'elle y loge certaines catégories de personnes. Il y a aussi les logements atypiques, qui ne correspondent pas aux normes communément admises et attendues, comme l'habitat à l'année en caravane. Il est difficile de savoir si ce type de logements est en augmentation, ou s'il apparaît plus aujourd'hui comme problème parce que les normes d'habitation ont changé.

La dernière catégorie ce sont les personnes non logées, sans abri. On s'écarte alors des mal-logés, on va rencontrer là des personnes qui n'ont pas que des difficultés économiques, et dont la trajectoire de vie a été heurtée, et pour ces personnes la question de la fragilité sociale se pose. Il est assez troublant de constater que parmi les personnes sans abri, il y a un nombre extrêmement important de personnes qui n'ont jamais eu de logement personnel. Enfin, il faut terminer par les logements en squat qui ont émergé dans les années 90 que l'on peut regrouper en trois types : les squats dans des lieux très dégradés, avec une population très marginale, plutôt toxicomane. Le deuxième ce sont les squats d'artistes, avec une ambiguïté sur le statut du lieu, parce que dans ce type de squat, il y a des gens qui habitent et qui travaillent. La troisième catégorie, ce sont les squats qui accueillent des familles dans des lieux où les gens réhabilitent à minima des logements. Ceux là ont une petite chance d'être relogés.

Une frontière floue entre le logement et l'hébergement

Les dernières lois n'ont pas construit de logements, mais ont augmenté de manière importantes les formes intermédiaires, qu'il s'agisse de logement temporaire ou d'hébergement durable. Il ne faut pas oublier que ce sont des lieux d'infra-logement, qui sont congestionnés par le fait que la sortie vers le logement définitif ne se fait qu'au compte goutte et la prolongation dans une structure d'hébergement au-delà du temps nécessaire aggrave les fragilités au lieu de permettre de les surmonter.

² Conseil d'Etat, *Rapport public 2009. Droit au logement, droit du logement*. Paris : la documentation française, 2009, 460p.

Maintenir sur un territoire des logements abordables

« Habiter signifie que l'on a sa place parmi les hommes ». Notre époque se distingue par une surproduction de logements adaptés. Néanmoins, malgré des budgets de la filière hébergement en hausse, nous sommes dans une situation bloquée.

Tout d'abord, je voudrais donner une définition du logement abordable. Pour les anglo-saxons, parler d'abordabilité, c'est parler des frais de logement et de qualité convenable qui ne doivent pas dépasser de 30% le revenu d'un ménage. Pour moi le logement abordable est un logement facile d'accès et de qualité convenable, dans lequel il est possible de se sentir chez soi.

Rattacher cette notion d'abordabilité au secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion revêt une double importance : il y a l'entrée et la sortie si on retient l'accessibilité comme notion centrale. A savoir, l'accueil dans les CHRS, doit se réaliser sans condition (inconditionnalité de l'accueil). Par ailleurs, cela signifie aussi la capacité de la personne d'accéder à un logement de droit commun.

Alors, l'abordabilité, cela se traduit comment ? C'est d'abord la mise en place d'une politique nationale de l'accès au logement, le dispositif phare, c'est la création du SIAO,

L'autre pilier c'est la priorité accordée à l'accès au logement (« le logement d'abord »). Cette volonté se symbolise par l'expérimentation sur quatre territoires urbains (Lille, Toulouse, Marseille et Paris) d'une idée forte « un chez soi d'abord », obtenu par un accompagnement social de personnes fortement handicapées.

Dans le même temps, ce sont des atteintes fortes contre le secteur : une réduction des crédits de la branche (baisse de 4% par an des budgets de fonctionnement), ce sont des milliers de nuitées supprimées. C'est donc la remise en cause de l'accompagnement social, c'est l'annonce de Benoît Apparu que ces places vont être transformées en autre chose, alors que moi je considère que ces places en CHRS sont aussi du logement.

Pour conclure, je dirais qu'aujourd'hui les CHRS, les maisons relais, les résidences sociales constituent un tiers secteur en expansion. Il s'agit d'un nouvel espace de régulation de la pauvreté globalement encadré par le secteur associatif. Le risque majeur serait que ce secteur devienne un espace de ségrégation volontaire sans alternative pour les personnes qui y vivent. Un logement précaire qui deviendrait un logement de droit commun, à défaut de logements abordables.

*d'après l'intervention de
François MORILLON, Directeur de CHRS - Association Aurore*

Les mutations de l'hébergement : les incidences du SIAO sur le public de CHRS, sur les pratiques professionnelles et sur les sorties de CHRS

D'après les interventions de Michèle HENRY, Responsable de l'association CAPLOGY, porteur du SIAO Insertion des Yvelines et Bruno LERICOLAIS Directeur du CHRS La Mandragore-Emergence, 78

L'association CAPLOGY est l'opérateur du SIAO pour le volet insertion. C'est un dispositif mis en place en 2010 par l'Etat dont l'objectif est de créer un véritable service public de l'hébergement et de l'accès au logement. L'idée centrale est une amélioration de la prise en charge des demandeurs de logement et d'hébergement, c'est de rendre plus simple et plus équitable les modalités d'accueil, de favoriser la coordination des différents acteurs de la vie sociale et d'améliorer la fluidité du dispositif de l'urgence jusqu'au logement ordinaire. Il s'agit de construire des parcours vers le logement.

L'accueil inconditionnel est devenu une réalité pour le 115 ; c'est un outil du SIAO « urgence », il faut être plus prudent pour ce qui concerne l'accueil dans les structures d'insertion. Pour le public, nous n'avons pas suffisamment de recul pour pouvoir tirer des constats définitifs, mais la centralisation permet une meilleure adéquation avec les besoins du demandeur, un traitement plus équitable.

En fait, c'est une vraie révolution pour les institutions, et les pratiques. Les structures recevaient directement les demandes d'hébergement et déterminaient les critères d'accueil des publics, critères qui étaient liés aux projets associatifs et d'établissement en fonction de critères propres, notamment sur le public accueilli. Un autre critère déterminant était l'équilibre des publics en fonction des difficultés. Pour ces raisons, on peut penser qu'il y avait un traitement inéquitable des demandes d'hébergement.

Aujourd'hui, le demandeur d'hébergement devrait trouver un hébergement qui correspond à ses besoins. A partir d'un diagnostic réalisé avec le service social, le service orienteur, le SIAO doit trouver la solution la plus adaptée. Donc pour le demandeur, il y a une certitude d'avoir une réponse et pour la personne déjà hébergée, la certitude de pouvoir rester jusqu'à ce qu'une solution de logement lui soit proposée. Le dispositif amène les différents partenaires et les professionnels, à réfléchir autrement, à travailler ensemble.

Quelques réserves. Quand il y a une rupture avec une structure, pour des questions de comportement, je ne suis pas sûr que le SIAO trouve la place disponible rapidement. Par ailleurs, il faut bien voir qu'il n'y a pas eu d'augmentation du nombre de places dans les structures, donc le SIAO ne pourra pas faire de miracle s'il n'y a pas de place disponible. Il ne faut pas être dupe non plus, derrière ce dispositif, il y a aussi une volonté de l'Etat de contrôler les admissions, les parcours des personnes, les structures et les pratiques.

En définitive, on est encore dans les balbutiements de la mise en place des SIAO. L'avenir nous renseignera sur son bien-fondé.

³ + 30%, soit 1 100 millions d'€ sur cette branche

⁴ Service intégré pour l'accueil et l'orientation

⁵ 685 000 personnes privées de domicile en 2011, 100 000 expulsions locatives par an, et selon le Fondation Abbé Pierre ce sont 8 76 millions de personnes « en risque... » et 175 personnes mortes dans la rue en 2011. Pour la branche hébergement, ce sont 73 000 personnes hébergées, et dans les CHRS ce sont 39 000 personnes accueillies.

⁶ Selon les départements, il peut y avoir un seul opérateur ou deux opérateurs distincts, l'un pour le pôle « urgence », l'autre pour le pôle « insertion

⁷ Circulaire du 8 avril 2010 et circulaire du 7 juillet 2010

Transformations des foyers en résidences sociales

D'après l'intervention de Nathalie MEURZEC (Coopérative Voliges)

Un Plan de traitement des Foyers de Travailleurs migrants (FTM) a été initié en 1997. Voliges est une MOUS⁸ qui peut être engagée uniquement dans le diagnostic social, ou bien sur l'ensemble de l'opération qui va de ce diagnostic jusqu'au relogement.

Le premier critère du déclenchement d'une opération de traitement est l'état du bâti, le second est la présence de dortoir, de chambre à plusieurs lits, ou de chambre inférieure ou égale à 7m², enfin l'existence d'une sur-occupation significative.

Aujourd'hui les plus anciens résidents sont issus d'Afrique du Nord, alors que les nouveaux viennent de l'Afrique Sub-saharienne (70%). On considère aujourd'hui que les FTM sont des lieux de mal logement. On peut parler de fracture entre les anciennes générations de migrants et les nouveaux. Les plus jeunes (25-35 ans) aspirent moins à une vie collective, communautaire et ils sont plus souvent satisfaits du plan de traitement par la transformation d'un habitat en logements individuels. Les studios ont entre 15 et 25 m², avec les éléments de confort habituel dans ce type de résidence. Et il n'y a pas de clause de durée dans la résidence sociale.

Pour nous, il y a trois conséquences qui découlent de ce traitement pour la vie des gens :

- ♦ la difficulté à compenser la perte de places : des studios plus grands = moins de possibilités d'accueillir. Ex : un FTM de 240 places accueillera après réhabilitation 146 ménages. Cette perte est compensée par un « site desserrement », site qui est à côté du foyer d'origine. Mais en moyenne, la perte est de 14% de places. Dans ces opérations, les sur-occupants ne sont pas relogés.
- ♦ de nouvelles règles de vie et d'habiter à l'intérieur de la résidence : plus de cuisines collectives qui permettaient des coûts très bas -même si certaines résidences maintiennent des cuisines commerciales par l'intermédiaire d'entreprise d'insertion-, plus de salle de prière,
- ♦ une augmentation très sensible des loyers de 300 à 350 € sans APL et sans les charges pour des salaires de 1 000 €.

Le Plan de traitement a modéré notre enthousiasme de départ. Cette transformation des FTM en résidence signe la fin des espaces collectifs, des lieux d'échanges, entraîne un coût plus élevé et donc une diminution certaine des transferts d'argent vers les familles restées dans le pays d'origine. Et les résidents ont des avis partagés, une partie préfère le logement individuel pour éviter la promiscuité, les plus âgés préfèrent les chambres collectives parce qu'ils peuvent avoir des plus jeunes qui s'occupent d'eux.

Pensions de famille, un vieux modèle qui a de l'avenir

La pension de famille, la maison-relais, c'est une vieille idée neuve, pleine de bon sens. La pension de famille a été relancée par Xavier Emmanuelli lorsqu'il était secrétaire d'Etat à l'action humanitaire et à l'urgence en 1995. Et en 2002, la dénomination a évolué vers la maison-relais.

C'est un petit bâtiment, d'une trentaine de logements où les gens sont locataires. Ils ne sont pas « résidents », ils ne sont pas « hébergés », ils sont locataires. Ils ont les mêmes droits, les mêmes obligations, les mêmes jouissances, que n'importe quel locataire. Il n'y a pas de temps de séjour, c'est du logement durable, ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas de rotation : l'action sociale de stabilisation de la situation de la personne peut lui donner le désir d'aller habiter ailleurs, mais le but n'est pas la sortie. Le but c'est une consolidation des acquis, une stabilisation et une intégration dans le quartier.

Les publics qui peuvent y loger sont principalement des personnes isolées (mais pas seulement), en situation de vulnérabilité, termes du décret de 2002. Néanmoins, dans la mesure où ce sont des logements autonomes, il y a un minimum d'habileté sociale à disposer pour pouvoir vivre et habiter dans son logement et dans la résidence. Même s'il y a une maîtresse de maison, dans la manière d'habiter, il faut savoir se faire à manger, bref avoir un minimum d'autonomie dans la vie quotidienne. Il faut faire attention aux bons sentiments : vouloir mettre dans un logement quelqu'un qui a vécu dans la rue, peut le mettre en difficulté, il ne faut pas que l'accès au logement soit une nouvelle forme d'abandon. On est certes là pour gérer des dispositifs, mais il ne faut pas que ce soit des gestions désincarnées et l'usager doit rester notre préoccupation.

Il faut donc faire attention au peuplement de ces maisons relais, mais quelles que soient les difficultés des personnes, leur symptomatologie psychiatrique, il faut prendre soin de les identifier pour ensuite travailler en réseau avec des services qui répondront aux besoins identifiés.

La maison relais, c'est aussi un projet territorial. Elle est noyée dans un quartier, sans qu'on la remarque, sans affichage, afin que les locataires ne soient pas stigmatisés.

D'après l'intervention de Jean-Marc ANTOINE
Directeur du Pôle Habitat à l'association Aurore

A lire : AUTHIER (Jean-Yves), BONVALET (Catherine), LEVY (Jean-Pierre), *Elire domicile*, PUL, 2010

➤ Le C.R.E.A.S. a pour but de favoriser la **production de savoirs**, à capitaliser les connaissances et les compétences des professionnels de l'intervention sociale par la réalisation d'ouvrages, de publications d'articles, l'organisation de journées d'études ou de colloques. (Patrick DUBECHOT)

➤ Le M.I.S.F. est l'un des deux sites pédagogiques de l'ETSUP ; il regroupe les métiers de l'éducation spécialisée, de l'intervention sociale et de l'insertion professionnelle. (Brigitte CHEVAL)

Les séminaires du CREAS

Ils ont pour vocation de croiser des regards des points de vue de chercheurs, de formateurs, de cadre et de professionnels de terrain et d'étudiants, autour d'un objet qui interroge les pratiques.

Thème du séminaire 2012 : « De quoi parlons-nous ? »

Depuis la loi de 2002.2, des mots ou des expressions peuplent le vocabulaire de l'intervention sociale. Mode, adaptation... ou quand ces mots sont vidés de leur sens et interrogent les pratiques.

1^{re} séance : 12 juin 2012 de 13h30 à 16h30

⁸ Voliges est une coopérative qui s'occupe du volet social des opérations de relogement

⁹ Le dernier plan est de 2006 et va jusqu'en 2013. La moyenne de foyers traités par an est de 20 environ et il y en a environ 700 sur le territoire national. La Région Ile-de-France représente 61% des fonds engagés puisque la majorité des FTM, en nombre de places, est concentrée dans cette région. Jusqu'en 2005, 54% des fonds concernaient des reconstruction/réhabilitation, 35% des démolitions/reconstruction et 15% des acquisitions/améliorations.

¹⁰ Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale