

Introduction.

Quand l'habitat croise l'action sociale...

« Le droit au logement est un droit fondamental. »

Loi-89-462, article 1

« Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. »

Loi 90-449, article 1

« Le droit à un logement décent et indépendant est garanti par l'Etat. »

CCH, article L300-1

« L'exercice du droit au logement 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. »

Loi 89-462, article 1

• Des politiques parallèles ...

Les politiques de l'habitat et les politiques sociales sont apparues en France dans la seconde moitié du XIX^e siècle. Jusqu'à la fin des années 1970, elles se sont développées en parallèle, ciblant des publics différents, recourant à des réponses, financements et procédures distincts, mobilisant des acteurs spécifiques...

« La politique d'aide au logement a pour objet de favoriser la satisfaction des besoins de logements, de promouvoir la décence du logement, la qualité de l'habitat, l'habitat durable et l'accessibilité aux personnes handicapées, d'améliorer l'habitat existant et de prendre en charge une partie des dépenses de logement en tenant compte de la situation de famille et des ressources des occupants. Elle doit tendre à favoriser une offre de logements qui, par son importance, son insertion urbaine, sa diversité de statut d'occupation et de répartition spatiale, soit de nature à assurer la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation. »¹

Dans la seconde moitié du XIX^e siècle, puis après les deux guerres mondiales, la révolution industrielle, les reconstructions, l'expansion économique ont suscité

¹. CCH, article L301-1.

de fortes mutations économiques, démographiques, sociologiques... Le paysan devient ouvrier, le rural devient urbain, le provincial devient banlieusard ... Ces migrations intérieures, souvent complétées par des migrations extérieures, génèrent une demande massive de logements.

Pour répondre à cette demande nouvelle, se développeront, sous l'impulsion de figures emblématiques (Siegfried, Loucheur, Abbé Pierre...), des politiques de l'habitat qui visent à développer une offre de logements à « bon marché » ou à « loyer modéré », à destination « d'ouvriers ou d'employés vivant principalement de leur travail ou de leur salaire ».²

Les politiques de l'habitat s'intéressent donc au développement de l'offre de logements au travers des « aides à la pierre » et à la solvabilisation des ménages par des « aides à la personne ».

« La politique d'aide au logement comprend notamment :

- des aides publiques à l'investissement en faveur du logement locatif, à la construction neuve de logements, à l'acquisition avec amélioration de logements existants et aux opérations de restructuration urbaine. Les aides sont majorées lorsque les logements servent à l'intégration de personnes rencontrant des difficultés sociales particulières ;
- des aides publiques, accordées sous condition de ressources, aux personnes accédant à la propriété de leur logement, sous la forme d'avances remboursables sans intérêt et de prêts d'accession sociale à taux réduit ;
- des aides publiques à l'investissement pour les travaux d'amélioration des logements existants réalisés par les propriétaires bailleurs, dans le parc locatif social et dans le parc privé, ainsi que par les propriétaires occupants sous condition de ressources ;
- des aides publiques à l'investissement pour les logements locatifs privés soumis en contrepartie à des conditions de loyer encadré et destinés à des personnes sous condition de ressources ;
- des aides personnelles au logement qui sont versées aux locataires ou aux propriétaires accédants, sous condition de ressources. »³

« **L'action sociale** tend à promouvoir l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets. Elle repose sur une évaluation continue des besoins et des attentes des membres de tous les groupes sociaux, en particulier des personnes handicapées et des personnes âgées, des personnes et des familles vulnérables, en situation de précarité ou de pauvreté, et sur la mise à leur disposition de prestations en espèces ou en nature. Elle est mise en œuvre par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les organismes de sécurité sociale, les associations ainsi que par les institutions sociales et médico-sociales. »⁴

Pendant très longtemps, les personnes démunies furent orientées prioritairement vers des établissements d'hébergement (hospices, orphelinats, maisons de retraite...).

². Loi du 1^{er} décembre 1894.

³. CCH, article L301-2.

⁴. CASF, article L 116-1.

- ... qui se rejoignent

A partir des années 1980, sous l'effet de deux phénomènes distincts, mais convergents dans leur impact, ces deux politiques publiques vont se rapprocher et les frontières se brouiller.

D'une part, la crise économique, les licenciements massifs, la précarisation des parcours professionnels font émerger une « *nouvelle pauvreté* ». En termes d'habitat, il ne s'agit plus seulement de loger des familles à revenu modeste, mais aussi des personnes privées d'emploi et donc vivant essentiellement de prestations sociales. Celles que René Ballain désigne sous la formule de « *valides invalidés* »⁵.

Parallèlement les politiques sociales priorisent désormais le maintien à domicile des personnes et des familles, dans un premier temps des personnes âgées, mais aussi des personnes handicapées ou des personnes rencontrant des problèmes de santé mentale... Cette évolution nécessite de prendre en compte des comportements, des usages de l'habitat pas toujours cohérents ni respectueux de leur voisinage.

À l'initiative d'administrations sociales (DDASS⁶, Conseils généraux⁷, CAF⁸...), de structures gestionnaires de CHRS⁹, ou de certains bailleurs, des expériences diverses et variées se développent : dispositifs de garantie, d'aides aux impayés de loyers ou aux accédants en difficulté, baux glissants, logements d'insertion... Des concepts nouveaux apparaissent, parfois encore mal définis aujourd'hui : logement adapté, logement accompagné, intermédiation locative, action sociale pour le logement... Les professionnels de l'habitat et de l'action sociale apprennent à se parler, à travailler ensemble..., des bailleurs recrutent même des travailleurs sociaux au sein de leurs équipes...

- **Le droit au logement des personnes défavorisées**

La loi 90-449 du 31 mai 1990 « **visant à la mise en œuvre du droit au logement** » apporte à ces initiatives :

- un fondement juridique :

« 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, 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 »¹⁰ ;

- un cadre institutionnel :

⁵. « *Loger les personnes défavorisées* » - La documentation française - 1995

⁶. Directions départementales des affaires sanitaires et sociales, services déconcentrés du ministère en charge de l'action sociale de l'Etat, devenues depuis Directions départementales de la cohésion sociale.

⁷. Devenus depuis Conseils départementaux.

⁸. Caisses d'allocations familiales.

⁹. Centres d'hébergement et de réinsertion sociale. Voir au chapitre 12 du présent recueil.

¹⁰. Loi 90-449, article 1.

« Le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées comprend les mesures destinées à permettre aux personnes et aux familles en difficulté d'accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir et d'y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques, ainsi que de pouvoir bénéficier, le temps nécessaire, si elles le souhaitent, d'un accompagnement correspondant à leurs besoins. »¹¹

On regrettera toutefois que le premier article de ce texte de référence fasse porter sur les ménages eux-mêmes (« **l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence** »), l'origine des difficultés qu'ils rencontrent pour accéder à un logement ou s'y maintenir. L'inadaptation quantitative et qualitative de l'offre ne serait-elle pas également un facteur d'exclusion du logement ? Heureusement, d'autres textes¹² et surtout les actions développées dans les départements ont une approche plus équilibrée de la mise en œuvre du droit au logement, en articulant le développement, la diversification, la mobilisation de l'offre de logement avec l'accompagnement financier et éducatif des ménages.

Introduite donc en droit positif par la loi de 1990, la notion de « **droit au logement** » va progressivement, par ajouts législatifs et/ou réglementaires successifs, s'élargir pour couvrir aujourd'hui :

- **« le suivi des demandes de logement et d'hébergement des personnes et familles en difficulté ;**
- **la création ou la mobilisation d'une offre adaptée de logement et d'hébergement ;**
- **la coordination des attributions prioritaires de logements;**
- **la prévention des expulsions locatives ;**
- **le fonds de solidarité pour le logement ;**
- **le repérage et la résorption des logements indignes, des logements non décents, des locaux impropres à l'habitation, des terrains supportant un habitat informel et des secteurs d'habitat informel ;**
- **la mobilisation de logements dans le parc privé ;**
- **une offre d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement ;**
- **une offre globale de services d'accompagnement vers et dans le logement et de diagnostics sociaux ;**
- **la lutte contre la précarité énergétique. »¹³**

De sorte que la mise en œuvre du droit au logement fait désormais appel à quatorze codes différents, ainsi qu'à plusieurs lois et décrets non codifiés...¹⁴

Le présent recueil se propose de réunir l'ensemble de ces textes d'application du droit au logement. Il ne s'agit pas d'embrasser l'ensemble du droit du logement, mais « seulement » les dispositions législatives et réglementaires relatives à la mise en œuvre du droit au logement.

¹¹. Loi 90-449, article 2. Voir Chapitre 13 du présent recueil.

¹². Notamment l'article 1 de la loi 89- 462, dans sa rédaction actuelle.

¹³. Loi 90-449, article 4.

¹⁴. Voir leur recensement en fin du recueil.

Il ne s'agit pas non plus d'une simple compilation. Pour rendre plus aisé l'accès à ces textes dispersés, ils sont présentés par grandes thématiques. Pour en rendre l'utilisation plus facile, ils ont parfois été légèrement reformulés¹⁵, mais surtout les dispositions législatives et réglementaires ont été fusionnées pour éviter les renvois des unes vers les autres.¹⁶

Profondément attaché au caractère subsidiaire de l'action sociale, nous rappellerons brièvement, pour chaque thématique, les dispositifs et procédures de droit commun avant de développer les dispositifs et procédures spécifiques. Enfin, la fonction devant déterminer l'organe, les objectifs et le contenu des dispositifs seront présentés systématiquement avant les procédures, instances et autres commissions.

¹⁵. Ainsi, « le représentant de l'Etat dans le département » est remplacé par « le préfet de département » et « les personnes bénéficiant d'une décision favorable mentionnée à l'article L. 441-2-3 » par « les personnes reconnues prioritaires DALO ».

¹⁶. Toutefois pour les différencier, les textes législatifs sont en **gras droit** et les textes réglementaires sont en **gras italique**. Les puristes pourront se reporter à la version originale grâce aux références signalées en bas de page.