

réel est de 22 437 et l'effectif « équivalent temps plein » est de 4 165. Il est donc comptabilisé de nombreuses AVS qui ne travaillent que ponctuellement sur l'aide à domicile, notamment celles s'occupant des personnes âgées. Malgré une progression du nombre d'AVS effectif réel (+ 10 %), le nombre équivalent temps plein baisse fortement (- 12 %). Le temps consacré par les AVS à l'« aide à domicile » évolue à la baisse. Leur activité principale est donc souvent ailleurs. Si on cumule les effectifs « équivalents temps plein » des TISF et des AVS, on comptabilise 10 372 travailleurs sociaux pour 155 922 familles aidées, soit une moyenne

d'un peu plus de quinze familles aidées par travailleur social. Ce chiffre est sensiblement le même qu'en 2004.

Depuis 1999, le nombre d'AVS, en équivalent temps plein, ne cessait de croître, alors que celui des TISF diminuait constamment. Aujourd'hui, les deux types d'interventions suivent la même tendance à la baisse. L'année 2001 avait marqué un tournant car, pour la première fois, le nombre d'AVS était supérieur à celui des TISF. 2003 a été un autre tournant, avec le retour de la prépondérance des interventions des TISF.

Les actions menées par les CAF en matière de logement indécent

Résultats d'une enquête menée en 2005

Françoise Mériaux-Farsat
Anne-Catherine Rastier
Françoise Lefebvre
et Frédérique Barberousse

CNAF – Direction des Prestations familiales.

CNAF – Direction de l'Action sociale.

Si la branche Famille ne découvre pas l'habitat indigne et le phénomène des taudis, jusqu'à présent elle ne disposait, juridiquement, d'aucun moyen pouvant peser sur la qualité des logements en raison des normes de salubrité peu contraignantes exigées pour l'ouverture du droit à l'aide au logement [allocation logement à caractère familial (ALF) et allocation logement à caractère social (ALS)]. Néanmoins, depuis quelques années, des caisses d'Allocations familiales (CAF) et la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) se sont mobilisées sur cette problématique. Les actions locales et les travaux d'étude menés soulignaient la nécessité de faire évoluer les politiques en matière d'habitat indigne et en tiraient les conséquences par rapport aux aides au logement.

Une évolution de la législation et de la réglementation

À partir des années 2000, la législation et la réglementation ont évolué. La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain prévoit que le logement doit répondre à certaines caractéristiques de

décence pour être loué et pour ouvrir droit à l'allocation de logement. En ce sens « les organismes ou services débiteurs des prestations familiales sont habilités à faire vérifier sur place si le logement satisfait aux normes de décence ». Ces organismes peuvent également être saisis par le maire ou toute association de défense des droits des locataires dès lors que ces derniers ont connaissance d'un immeuble ne répondant pas aux exigences de décence. Le décret n° 2002-120 du 31 janvier 2002 définit les caractéristiques du logement décent. Les décrets n° 2003-694 et 2003-695 du 29 juillet 2003 relatifs à l'ALF et l'ALS énoncent les conséquences pour le bénéfice des aides au logement lorsque le logement n'est pas décent.

Dans ce contexte, la convention d'objectifs et de gestion (COG) signée par la CNAF et l'État pour la période 2001 à 2004 a prévu que les CAF « devaient avoir une attention particulière pour les familles confrontées à la non-décence du logement et à l'insalubrité ». Dans la continuité, la COG pour la période 2005 à 2008 réaffirme que « les CAF doivent continuer à aider les familles qui ont des difficultés liées à leur logement et leur habitat, en mobilisant conjointement les aides au logement

et les interventions sociales ». Dans cet objectif, et avec un cadre juridique maintenant stabilisé, la COG prévoit la mise en œuvre d'une offre de service par l'ensemble des CAF portant sur « la lutte contre l'indécence du logement et l'insalubrité, grâce au développement de diagnostics et d'actions individuelles ou collectives menés avec les bailleurs et les partenaires locaux, notamment associatifs » (article 11.2).

À l'horizon 2008, tous les organismes devront avoir mis en place, en interne ou en partenariat, un « système » de diagnostic des logements non décents.

Lexique

L'habitat non décent est un habitat qui ne répond pas aux caractéristiques énumérées par le décret du 30 janvier 2002. Un logement décent est, en effet, un logement répondant aux trois critères suivants :

- l'absence de risque manifeste pour la santé des occupants ;
- l'absence de risque manifeste pour la sécurité des occupants ;
- la présence des équipements habituels permettant d'habiter normalement le logement.

La décence concerne les relations contractuelles existant dans le cadre de la location d'un logement entre le bailleur et le locataire. Les litiges relèvent de la compétence des juges d'instance.

La saisine du tribunal d'instance sur le fondement de l'indécence du logement ne permet pas au locataire de suspendre le paiement de son loyer ; celui-ci demeure donc exigible pendant toute la durée de la procédure.

L'habitat insalubre est un immeuble dangereux pour la santé des occupants ou des voisins en raison de son état ou de ses conditions d'occupation. La lutte contre l'insalubrité relève d'ailleurs du Code de la santé publique. Elle dépend de la compétence de l'État et est mise en œuvre par un arrêté préfectoral.

L'immeuble en péril ou menaçant ruine. Le péril est fondé sur la notion de « sécurité publique » et de « danger encouru par les personnes, le public ou les occupants » compte tenu des défauts de solidité des éléments bâtis, y compris les éléments intérieurs au bâtiment tels que plancher, plafonds, escaliers. La lutte contre les immeubles en péril est de la compétence du maire. L'arrêté d'insalubrité (ou de péril) entraîne automatiquement, sans l'intervention d'un juge, la suspension du paiement du loyer. Cependant, les charges locatives restent dues par le locataire.

L'habitat indigne, autre vocable des politiques publiques, est un concept politique et non juridique qui concerne l'ensemble des conditions d'habitat qui portent atteinte à la dignité humaine. Cette notion d'« habitat indigne » recouvre les logements insalubres, les locaux où le plomb est accessible, les immeubles menaçant ruine, les hôtels meublés dangereux.

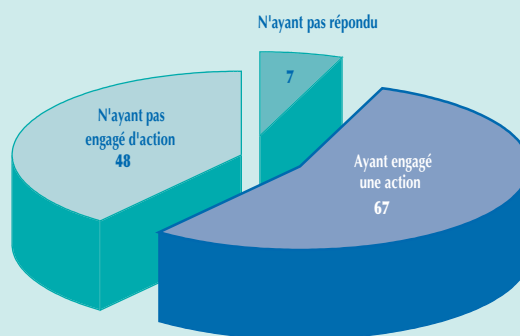
Face à cet enjeu, en septembre 2005, la Direction des prestations familiales et la Direction de l'action sociale de la CNAF ont décidé conjointement de mener une enquête auprès du réseau pour recenser les principales actions conduites (1).

Les CAF, mobilisées sur la problématique du logement indécet

L'engagement des CAF se caractérise par la mise en œuvre d'actions coordonnées et transversales des services prestations et action sociale. Il s'inscrit également dans une approche partenariale, notamment dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. L'objectif est de mutualiser les compétences et les moyens des différents acteurs susceptibles d'être concernés par le traitement de l'indécence du logement. Au moment de l'enquête, un peu plus de la moitié des CAF se sont mobilisées sur cette problématique et ont mis en place des actions très concrètes. Ces démarches se situent dans la continuité de leurs interventions en direction des familles en matière d'accès, de maintien dans un logement décent et d'amélioration de leurs conditions d'habitat. Les organismes non encore impliqués dans des actions spécifiques ont néanmoins initié une réflexion interne ou participé à des groupes de réflexion ou des commissions de travail partenariales.

Toutefois, la mise en œuvre de ces actions ne s'appuie pas sur une connaissance exhaustive de l'habitat indécet, puisque les observatoires locaux (2) ne sont installés que dans une dizaine de départements. Cette problématique est donc en émergence. Les cartes 1,

Nombre de CAF ayant engagé une action dans la lutte contre le logement indécet.



Sur 123 CAF, 115 (soit plus de neuf sur dix) ont répondu au questionnaire dont près de 60 % ont engagé des actions en faveur de la décence du logement.

Source : CNAF – Direction action sociale et direction des prestations familiales, données CAF 2005.

(1) Le bilan exhaustif a été diffusé par lettre-circulaire CNAF n° 2006-161 du 13 décembre 2006.

(2) Les observatoires locaux réunissent les services déconcentrés de l'État (directions départementales de l'Équipement, directions départementales de l'Action sanitaire et sociale, Impôts), les collectivités territoriales (communes et, selon les cas, conseils généraux) et les CAF.

2 et 3 illustrent cette observation. Ainsi, en 2005, seulement la moitié des CAF connaissent le nombre de logements non décents sur leur département. S'agissant des décisions d'arrêtés d'insalubrité et de péril, dans un département sur deux seulement les CAF en sont destinataires. Ainsi, 1 079 arrêtés d'insalubrité ont été adressés à 63 CAF (51 départements) et 278 arrêtés de péril ont été adressés à seulement 11 CAF (11 départements).

Une offre de service ajustée au plus près des réalités locales

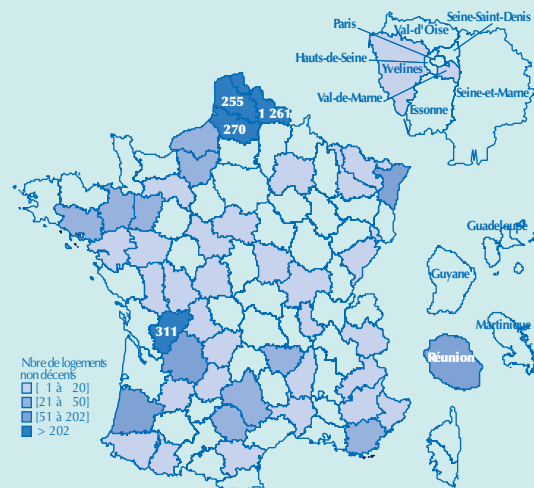
Les choix des publics et les pratiques sont très différents selon les CAF, étant entendu que la CNAF n'a pas proposé d'action modélisée en accompagnement de la COG pour la période 2005-2008. De fait, cela permet une adaptation locale des cibles, des moyens de signalement, des procédures de diagnostic et de traitement des situations en fonction des contextes locaux du logement et des ressources partenariales locales, tant institutionnelles qu'associatives.

Certaines CAF ont fait le choix de conduire leur action sur l'ensemble de leurs allocataires tout en portant une attention particulière aux bénéficiaires d'une aide au logement. Quelques organismes ont ciblé des publics particulièrement précaires, comme ceux à bas revenus ; d'autres ont orienté leur action sur des territoires identifiés comme à risques. Ces territoires sont repérés soit sur la base des éléments issus des observatoires départementaux de l'habitat, soit parce qu'ils font l'objet d'opérations d'amélioration de l'habitat [opérations programmées de l'amélioration de l'habitat (OPAH), programmes d'intérêt général (PIG), programmes sociaux thématiques (PST)...]. Dans la grande majorité des cas, le signalement découle des contacts habituels entre les allocataires et la CAF. Il peut s'agir d'une saisine spontanée de l'allocataire ou d'un signalement par un agent de la CAF. Certaines CAF interrogent systématiquement tout nouveau demandeur d'aide au logement par l'envoi d'un questionnaire complémentaire. Enfin, les signalements peuvent également être transmis par des partenaires, tels que les services d'hygiène,

L'enquête

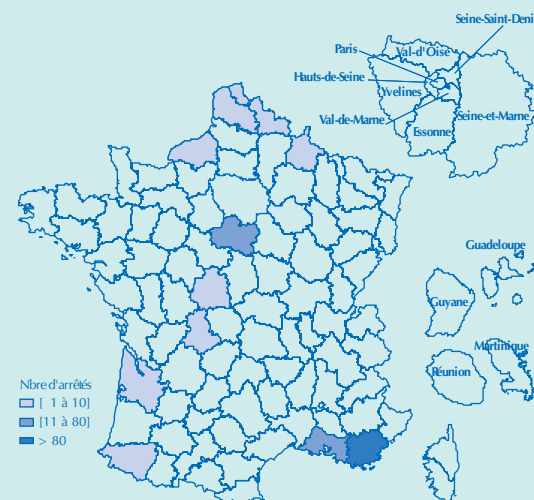
L'enquête a été réalisée conjointement par la Direction des Prestations familiales et la Direction de l'Action sociale en septembre 2005 à l'aide d'un questionnaire adressé à l'ensemble des caisses d'Allocations familiales (cent vingt-trois organismes). L'objectif était de recenser au plan national les actions mises en œuvre par les organismes dans la lutte contre le logement et l'habitat non décent.

Carte 1 - Nombre de logements non décents repérés par les caisses d'Allocations familiales en 2005



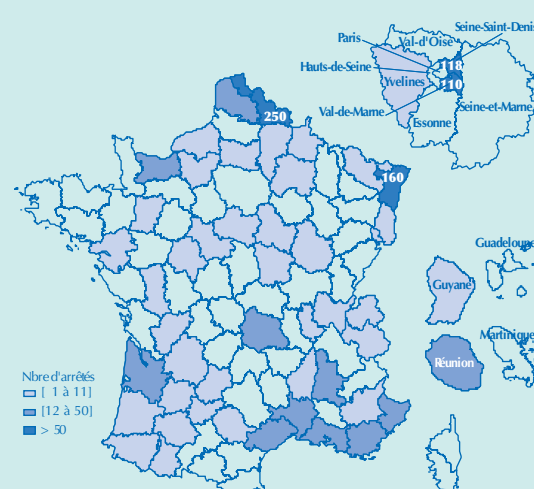
Source : caisses d'Allocations familiales, 2005.

Carte 2 - Nombre d'arrêtés de péril adressés aux caisses d'Allocations familiales en 2005



Source : caisses d'Allocations familiales 2005, à partir des données transmises par les préfets.

Carte 3 - Nombre d'arrêtés d'insalubrité adressés aux caisses d'Allocations familiales en 2005



Source : caisses d'Allocations familiales 2005 à partir des données par les préfets, les directions départementales de l'action sanitaire et sociale, et les communes.

la direction départementale de l'action sanitaire et sociale (DDASS), la direction départementale de l'équipement (DDE) ou les communes.

Certaines CAF effectuent le contrôle du logement par l'intermédiaire de leurs techniciens-contrôleurs : certaines établissent un pré-diagnostic soit à l'aide d'un questionnaire soit en effectuant une visite à domicile. Lorsque le contrôle n'est pas effectué en interne, les CAF passent convention avec des organismes experts tels que le PACT (programme d'action contre les taudis) ou le service d'hygiène de la ville afin de leur confier la réalisation de ce diagnostic. Lorsqu'un partenariat consacré à cette problématique existe – souvent à l'initiative des CAF –, il repose sur des commissions partenariales créées à cet effet. Ces commissions sont chargées de faire effectuer ce contrôle en s'appuyant, notamment, sur le réseau associatif. Elles ont généralement des missions étendues puisqu'elles sont également chargées de coordonner toutes les étapes liées au traitement de l'indécence du logement et la mobilisation des partenaires concernés [Association d'information sur le logement (ADIL), PACT, communes, Agence nationale de l'habitat (ANAH)]. Quelles que soient les modalités retenues, des procédures de travail sont mises en place pour coordonner les rôles de chaque intervenant.

Le rôle d'information et de conseil des CAF

Certaines CAF ne suspendent pas immédiatement le versement de l'allocation logement en tiers payant à la demande de la famille. D'autres suspendent le tiers payant dans un délai de trois à six mois afin de permettre aux bailleurs d'engager les travaux. Elles sont en effet vigilantes à ne pas aggraver la situation financière de la famille ou celle du bailleur lorsque celui-ci est de bonne foi. Certaines CAF mobilisent également leurs travailleurs sociaux pour informer et conseiller le locataire, pour assurer, si nécessaire, la médiation locataire bailleur, voire accompagner la famille en cas de relogement. Quant au bailleur, des CAF concernées veillent à l'associer tant au cours de la phase de diagnostic que pour l'orienter vers les partenaires susceptibles de l'aider à réaliser et financer les travaux, en particulier vers les structures locales relevant de l'ANAH. Enfin, il convient de souligner que des CAF ont élaboré des outils spécifiques permettant de suivre les logements non décents pour éviter la relocation.

Les CAF mobilisent leurs différents leviers d'interventions et recherchent la mutualisation des compétences des autres acteurs locaux. Elles s'appuient sur l'implication de leurs personnels : techniciens, contrôleurs, travailleurs sociaux et

Les actions d'information et de communication des CAF : un vecteur de prévention

Au niveau du public, les CAF, et souvent en association avec d'autres partenaires, privilégient les actions d'information et utilisent divers supports de communication tels que :

- des plaquettes ou des kits d'information à destination des locataires et des bailleurs ;
- des conférences de presse, des émissions de radio ou de télévision, l'organisation de forums, des conférences territoriales sur cette thématique, des guides ;
- des réunions d'information destinées plus particulièrement à des élus ;

Vis-à-vis des bailleurs privés, les CAF privilégient une démarche d'information et de sensibilisation telle que :

- l'organisation de réunions d'information en partenariat avec la Direction départementale de l'Équipement, l'Agence nationale de l'habitat, le fonds de solidarité logement, les villes...
- l'envoi d'un courrier et d'une plaquette d'information à chaque nouveau bailleur et lors de l'appel des quittances,
- l'envoi d'une lettre d'information (bimensuelle) à l'attention des bailleurs,
- une information collective des bailleurs par l'intermédiaire de la Chambre syndicale des propriétaires privés, à partir de la diffusion d'un guide qui leur est destiné.

conseillers techniques. Cette problématique a d'ailleurs conduit quelques CAF à prévoir une organisation interne pour développer une approche transversale et partagée. Celle-ci a pu être confortée par des actions d'information et de formation sur ce thème avec le concours de spécialistes extérieurs tels que la DDASS et les pôles départementaux de l'habitat indigne, lorsqu'ils existent.

Certaines CAF mobilisent des crédits de l'action sociale de deux façons. En premier lieu, ceux-ci financent le diagnostic de la décence lorsque ce dernier est réalisé par un acteur extérieur. En second lieu, ils aident les familles ou les bailleurs à mettre leurs logements aux normes de décence. Ces crédits viennent compléter les prêts légaux à l'amélioration de l'habitat, lesquels sont aujourd'hui peu incitatifs. En outre, des CAF développent des actions préventives sur l'entretien et l'amélioration des logements, d'autres s'engagent dans des expérimentations d'auto-réhabilitation impliquant les habitants eux-mêmes. Enfin, la décence du logement s'inscrivant dans le cadre d'un partenariat, les CAF sont conduites à être vigilantes sur cette problématique au regard des dispositifs existants tels que les plans départementaux et les fonds de solidarité logement (FSL). Elles confortent aussi leur présence et leur engagement dans différentes instances ou procédures qui traitent de l'habitat indigne, et donc de l'amélioration de l'habitat.

Poursuivre la mutualisation des expériences du réseau

Les premiers résultats présentés dans cet article constituent une photographie nationale en début de COG et fournissent des indications et des repères pour suivre l'engagement des CAF jusqu'en 2008. Pour accompagner l'engagement du réseau sur cette problématique, un comité de suivi associant des CAF a été mis en place fin 2006. Il est chargé d'établir des fiches techniques, voire un guide de bonnes pratiques, en poursuivant le recensement des actions entreprises par les CAF, ainsi que de proposer des aménagements de la réglementation pour clarifier

certaines aspects juridiques auprès des services ministériels. Enfin, il convient de souligner que la lutte contre le logement indécent est aujourd'hui mieux reconnue dans les politiques publiques, puisque la loi Engagement national pour le logement du 13 juillet 2006 prévoit notamment que le champ de compétence du plan départemental pour le logement des plus défavorisés est étendu au repérage des logements indignes et non décents et à la coordination des actions sur les territoires. Ces nouvelles dispositions ne peuvent que contribuer à donner plus d'envergure à la mutualisation des compétences et des moyens nécessaires pour lutter contre l'habitat indigne.

Les nouveaux visages de la pauvreté laborieuse

Une approche des travailleurs pauvres en région PACA à partir de la source CAF

Xavier Durang

*Chargé d'études au Dispositif régional d'observation sociale PACA (DROS) **

avec la collaboration de Jacqueline PILLON chargée d'études à la caisse d'Allocations familiales des Bouches-du-Rhône.

Cet article propose une analyse statistique à des niveaux géographiques fins du phénomène des « travailleurs pauvres » à partir de la source administrative caisse d'Allocations familiales (CAF). Au-delà de la construction d'un indicateur sur la question des « *working poors* » – qui s'est imposé ces dernières années dans les tableaux de bord sociaux national et européen –, sont également mis en évidence les déterminants et l'ampleur de ce phénomène en région Provence-Alpes-Côte d'Azur. De façon plus générale, l'auteur souligne – de par la configuration locale du marché de l'emploi (baisse d'un taux de chômage élevé, dynamisme du secteur du tertiaire marchand, importance des bas salaires et des temps partiels, etc.) – certains aspects de l'évolution de la précarité au sein de la société française. Si l'emploi protège efficacement de la pauvreté, surtout quand il

est stable et à temps plein, l'émergence de la question des « travailleurs pauvres » rappelle, en effet, que l'exercice d'une activité n'est pas une condition suffisante pour être à l'abri de la pauvreté (encadré 1 p. 110).

Une baisse structurelle de la pauvreté à l'échelle nationale, mais en progression chez les actifs

Ces dernières décennies, à l'échelle nationale, la pauvreté a connu une diminution structurelle. Le taux de pauvreté INSEE calculé en référence au seuil de pauvreté à 50 % (du revenu médian) a en effet baissé de moitié depuis les années 1970 sur l'ensemble du territoire national (graphique 1 p. 110) : il est passé de 15 % en 1970 à 6 % en 2001. Au-delà

* Inscrit dans le contrat de plan 2002-2006 signé entre l'État et le conseil régional, et avec pour support la caisse d'Allocations familiales des Bouches-du-Rhône, le DROS a pour principal objectif d'étudier les phénomènes de pauvreté et de précarité en région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Tout en associant un vaste réseau d'acteurs institutionnels et associatifs, ce dispositif remplit trois missions principales : coordonner l'observation sociale en région, animer une réflexion partenariale et apporter une aide à la décision aux acteurs locaux.