

RMI ET LOGEMENT

Danièle DEBORDEAUX

Le logement est très présent dans les politiques d'accompagnement du RMI à un double titre : à la fois en terme d'accès aux aides au logement (les bénéficiaires peuvent prétendre à l'allocation de logement sociale) et en terme de conditions de logement, celles-ci pouvant faire l'objet du contrat d'insertion. La question alors se pose de l'impact du dispositif sur le logement des bénéficiaires.

Deux recherches présentées concernent les effets de la création du RMI sur la politique d'aide au logement des plus défavorisées. La première recherche s'intéresse à la recomposition des politiques publiques et la réorganisation des pratiques d'intervention dans le domaine du logement en direction des populations défavorisées, la seconde aux modifications intervenues dans les conditions de logement des ménages bénéficiaires.

Le logement : un droit reconnu, des politiques locales en formation

La recherche réalisée par le Groupe d'études urbaines de Grenoble (GETUR) était partie de l'hypothèse que la dynamique engendrée par l'instauration et la mise en oeuvre du RMI provoque une onde de choc dont l'impact dépasse la seule population qui a accès à cette nouvelle allocation. Le RMI aurait un rôle d'accélérateur des transformations engagées depuis plusieurs années dans l'élaboration et la réalisation des politiques du logement.

Peu de temps après le lancement de la recherche, suite à la loi instituant un droit au logement (loi Besson), de nombreuses mesures ont été prises et des dispositifs

nouveaux ont été mis en place dans le cadre de la politique du logement en faveur des populations défavorisées, qui ont considérablement amplifié les dispositions relatives au logement prises au moment de la mise en place du RMI. La recherche a donc dû adapter son objet à ce nouveau contexte et tenter d'analyser les effets de ces dispositifs combinés. Le chercheur a tenu à souligner le caractère provisoire de ces réflexions qui reposent sur l'observation en temps réel de dispositifs en train de se mettre en place et n'ayant pas encore produit tous leurs effets en termes de recompositions institutionnelles et partenariales.

L'exposé de René Ballain a été structuré autour de quatre interrogations majeures que suscite cette nouvelle politique :

- une politique qui confirme, prolonge et amplifie les mesures adoptées au cours des années "80" qui se traduisent par un déplacement de l'intervention publique vers les ménages en difficultés, par un développement des dispositifs localisés de gestion et par des interventions plus globales relevant autant de la politique sociale que de celle des revenus ou de l'habitat qui ont pour objet de traiter l'exclusion ;

- les difficultés que rencontre l'application au niveau local d'une politique impulsée par l'Etat qui remet en question les découpages hérités de la décentralisation (relégitimation de l'Etat et élargissement du champ d'intervention des conseils généraux). Ces difficultés se traduisent dans d'énormes

disparités des réponses apportées au problème du logement des défavorisés d'un département à l'autre, liées non pas à la gravité de la situation locale mais à la structuration plus ou moins avancée des milieux locaux et qui ont pour conséquence une inégalité des citoyens par rapport à la loi ;

- la réorganisation du partenariat autour d'une logique de l'offre entraîne un foisonnement d'initiatives nouvelles délicat à décrypter, impliquant autant le parc privé que le parc public et intégrant la question du logement dans une perspective plus globale d'insertion. Elle fait émerger de nouveaux partenaires remplissant de nouvelles fonctions de médiation entre bailleurs et personnes en difficulté. R. Ballain distingue trois schémas de coopération ;

- un changement de référentiel pour les politiques du logement qui cherchent à suppléer aux insuffisances du marché immobilier. Or, celui-ci s'est modifié : diminution du parc locatif privé, disparitions de formes d'habitat marginales qui répondaient à une demande sociale (pensions, hôtels meublés, garnis ...). L'objectif prioritaire des actions a changé : il vise la reconstruction de maillons manquants afin de permettre l'organisation d'itinéraires résidentiels pour les populations défavorisées. Cependant, la notion très (trop) floue d'insertion transposée au logement pose problème car elle aboutit à organiser des circuits résidentiels vers le logement locatif social alors que ce schéma promotionnel, qui a fonctionné dans les années 70, n'est sans doute pas valable pour tous. En outre, elle fait surgir un débat très lourd et difficile sur l'habitat adapté, qui s'avère être une notion tout aussi floue que celle d'insertion.

Un impact faible sur le logement des bénéficiaires

La recherche réalisée par le Centre de recherches économiques, sociologiques et de gestion (CRESGE), en association avec deux Caf, celle de Lille et celle de Roubaix-Tourcoing, s'appuie sur une analyse

dynamique, en termes de trajectoires des conditions de logement de deux populations : des bénéficiaires du RMI et une population témoin, des allocataires des Caf aux ressources légèrement supérieures (15 à 20 %) au plafond du RMI. L'objectif poursuivi était de voir si le RMI permettait d'améliorer les conditions du logement de ses bénéficiaires en observant les évolutions sur une période de 15 mois au niveau de ces deux populations.

Francis Calcoen, qui a présenté les résultats provisoires de la recherche, a articulé son exposé autour de trois thèmes : accès aux aides au logement, amélioration (lente) des conditions de logement, impact (faible) des actions d'insertion par le logement, qui l'ont conduit à dégager quelques éléments de conclusion et à poser quelques questions.

Il conclut :

- à une amélioration lente mais significative des conditions de logement des allocataires du RMI, amélioration qui est toutefois plus nette en terme de solvabilisation par l'accès aux aides au logement qu'en terme de logement proprement dit ;

- mais il existe une très grande hétérogénéité tant dans la situation initiale des bénéficiaires du RMI, sur le plan du logement et des aides perçues, que dans les évolutions observées. En particulier, les bénéficiaires dits "persistants" (qui ont perçu le RMI pendant toute la période d'observation) voient leur situation s'améliorer sensiblement, plus à la fois en terme d'aides perçues et en terme de condition de logement, que les autres bénéficiaires. Parmi ces derniers, des différences existent selon le motif de sortie du RMI. Les différences observées parmi les bénéficiaires du RMI en matière de logement sont bien sûr liées à celles concernant leur proximité par rapport au marché du travail et leurs caractéristiques démographiques et familiales. Les résultats de cette recherche rejoignent de ce point de vue les typologies élaborées par le Centre d'étude de revenus et des coûts (CERC) et le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) ;

- la lenteur des améliorations observées s'explique facilement par la lenteur des processus d'insertion dans et par le logement qui, contrairement à la formation et à l'emploi, ne peuvent prévoir d'étapes

intermédiaires et qui, en outre, dépendent d'une offre qui engage à long terme les bailleurs. Or, le système d'offre dépend lui-même d'un grand nombre de partenaires que la loi sur le droit au logement a encore augmenté. Il y a donc distorsion entre les actions de solvabilisation, qui ne dépendent que de l'Etat et qui ont une efficacité immédiate grâce à une politique de discrimination positive et celles axées sur le développement de l'offre qui reposent sur des dispositifs plus complexes et plus récents présentant des risques financiers importants ;

- la politique de discrimination positive menée à l'égard des bénéficiaires du Rmi, engendre une instabilité dans la perception des aides, chez certains d'entre eux, et des effets d'éviction concernant des populations voisines dénoncés par des acteurs de terrain ;
- il ne semble pas y avoir de relation directe entre d'une part les évolutions observées dans les aides perçues et les conditions de logement et d'autre part les actions d'insertion. Les contrats font rarement état d'action d'accompagnement dans le domaine du logement.

Des acteurs mobilisés, mais grande inertie de l'offre

Le débat qui a suivi l'exposé de ces deux recherches a concerné la relation établie par les chercheurs entre les politiques menées et les effets observés. Les deux semblent partir d'un constat semblable : il existe des politiques actives dans le domaine du logement mais leurs effets sont limités. Cependant, une contradiction semble se dégager entre :

- l'appréciation de R. Ballain qui insiste sur la mobilisation des acteurs autour de politiques conséquentes et les effets encore peu visibles,
- l'appréciation de F. Calcoen qui évoque les améliorations dans la situation des

bénéficiaires du RMI au plan du logement sans qu'il puisse établir un lien avec les actions menées dans ce domaine. Cette observation a suscité une mise au point de la part des deux chercheurs.

Pour R. Ballain, le dispositif mis en place dans le cadre de la loi sur le droit au logement est porteur d'une dynamique intéressante en matière de structuration du système d'offre, mais celle-ci ne se traduit pas encore dans une amélioration sensible de la situation des bénéficiaires car on est actuellement dans une phase intermédiaire de structuration du milieu. Il lui paraît important de souligner que les acteurs et les responsables des politiques publiques ont pris conscience qu'il faut générer un système d'offre de filières répondant aux itinéraires résidentiels des populations défavorisées. Mais il est clair que pour l'instant un tel système d'offre n'existe pas comme l'atteste, par exemple, la quasi absence du logement dans les plans départementaux d'insertion. Ceux-ci prévoient au mieux des actions d'insertion liées au logement (recherche d'un logement, participation à l'amélioration de son logement) mais pas une amélioration de l'offre de logement pour favoriser l'insertion. F. Calcoen, quant à lui, a tenu à préciser que s'il y avait amélioration elle n'était pas massive mais différentielle par rapport à d'autres situations. En outre, bien qu'il y ait eu une certaine focalisation des actions dans le domaine du logement sur les bénéficiaires du RMI, tout au moins c'est ce qu'affirment certains acteurs, elle est peu visible dans les contrats et elle ne s'est traduite que par des mini expériences concernant les premières étapes du processus d'accès au logement. Il lui apparaît qu'il pourrait difficilement en être autrement tant que l'offre de logement sera aussi faible. Il n'exclut pas des effets de diversifications et de reconstitutions positifs engendrés par la loi Besson mais il craint que ceux-ci ne soient limités par la contrainte budgétaire globale. La situation était différente dans le passé dans la mesure où les premières étapes correspondaient à des solutions relativement peu coûteuses à mettre en oeuvre.