

Paris, le 17 mai 2006

RAPPORT
DU COMITE NATIONAL DES RETRAITÉS
ET PERSONNES AGÉES

**« LA QUESTION DU LOGEMENT
DES RETRAITÉS ET PERSONNES ÂGÉES »**

PREAMBULE :

Après le rapport sur les logements foyers adopté par le CNRPA en 2005, ce dernier a demandé à la Commission « Ressources des Retraités »¹ d'étudier « la question du logement des retraités et personnes âgées ».

Ce document qui est le fruit du travail de cette commission de septembre 2005 à mai 2006 a été adopté à l'unanimité par le Comité Plénier du CNRPA réuni le 17 mai 2006.

Il met l'accent sur la question essentielle des exigences sociales en matière de logement, d'urbanisme découlant des perspectives démographiques de la population afin de prendre en compte les besoins spécifiques et évolutifs des retraités et personnes âgées, notamment lorsque survient la perte d'autonomie.

Sur la base de ces réflexions, la Commission formule des propositions pour l'amélioration des conditions de logement des retraités et personnes âgées et a élaboré « 14 propositions pour un droit des retraités et personnes âgées à un habitat et un environnement adaptés »

¹ Voir annexe 2.

LA QUESTION DU LOGEMENT DES RETRAITÉS ET PERSONNES ÂGÉES

Les retraités et personnes âgées, comme nombre d'autres catégories de personnes sont touchés de plein fouet par la hausse considérable des prix de l'immobilier, des loyers et des charges locatives, le manque de logements sociaux adaptés à leurs besoins spécifiques.

Comme beaucoup, les retraités et personnes âgées souhaitent pouvoir vieillir dans le domicile de leur choix, et rester le plus longtemps possible dans leur environnement.

Mais pour nombre d'entre eux, surtout ceux dont les revenus sont les plus modestes, ce choix n'est plus possible.

Les logements sociaux sont en nombre insuffisant et, compte tenu des critères de famille le plus souvent appliqués pour leur attribution, il s'avère que les personnes âgées ne sont pas la population privilégiée pour y accéder.

Par ailleurs, trop souvent, des retraités et personnes âgées sont obligés de quitter leurs logements notamment lorsque les loyers sont devenus trop coûteux, le plus souvent lorsqu'ils sont situés dans les centres villes. A contrario, d'autres sont contraints de rester dans leur logement inadapté, voire trop grand, car ils ne peuvent se reloger de façon plus appropriée, eu égard à un loyer trop lourd dans un autre logement.

Le volume financier consacré aux aides à la personne (APL : aide personnalisée au logement, AL : allocation logement) se réduit un peu plus chaque année.

Les ventes à la découpe sont aussi un véritable problème pour de nombreux retraités et personnes âgées.

A ces questions s'ajoute le problème de l'adaptation de l'habitat et de la cité au vieillissement de la population. Car, sur ce plan, les personnes de plus de 60 ans qui représentent aujourd'hui plus de 20 % de la population et devraient représenter plus de 30 % en 2030, ont des besoins spécifiques.

Le vieillissement démographique aura en effet pour conséquence un accroissement des problèmes liés à la perte d'autonomie dans toutes les catégories de logement (public, privé, locatif, pleine propriété...).

La question des besoins d'adaptation des logements sera de première importance. Le problème des modalités de maintien à domicile va également se poser avec acuité et les structures d'aides et de services seront amenées à se développer pour répondre aux besoins des retraités et personnes âgées.

Le CNRPA a voulu pointer différents problèmes, questionnements et attentes des retraités et personnes âgées, lesquels ne sont ni assez entendus sur la question du logement, ni suffisamment pris en compte dans les politiques de logement mises en œuvre. Il s'agit de sensibiliser les intervenants et les décideurs dans ce domaine.

La dépense nationale consacrée au logement représente 21,4 % de la richesse nationale, sachant que l'effort public consacré au logement représente 7,8 % de la dépense nationale de logement soit 1,7% du PIB.

Les mesures d'urgence annoncées par les gouvernements successifs en direction des sans-logements et des mal-logés, à la suite notamment d'actions organisées par différents mouvements d'opinion, ne doivent en aucune façon occulter la nécessité d'une politique de long terme pour toutes les populations concernées par les problèmes de logement et notamment les retraités et personnes âgées.

Ces derniers ne sauraient en effet se contenter de logements sociaux au rabais et de mesures insuffisantes au regard de leurs besoins. Il est important qu'ils soient bien intégrés dans la cité.

Pour le CNRPA, le logement est un facteur déterminant de la protection sociale et de la citoyenneté. A tous les âges, chacun a besoin de cette sécurité pour se bâtir un avenir. Un habitat adapté et de qualité joue un rôle de première importance pour la prévention du vieillissement.

► Manque de logements sociaux

Les questions ayant trait aux logements sociaux sont un sujet de préoccupation pour nombre de retraités et personnes âgées.

En effet, le nombre de logements sociaux construits chaque année est en baisse constante. La réhabilitation du parc social public engendre souvent des augmentations importantes de loyer et donc l'exclusion des ménages les plus modestes.

Les projets de construction ou reconstruction après démolition n'aboutissent pas à un nombre de logements équivalent à celui des logements détruits. Ils débouchent sur des programmes trop coûteux pour répondre aux attentes des retraités et personnes âgées et notamment des mal-logés.

Parallèlement, on peut observer que les logements du secteur privé considérés comme vétustes ne sont pas souvent réhabilités et disparaissent au fur et à mesure de leur démolition, ce qui de facto, réduit une partie du parc locatif privé occupé par des résidents âgés les plus démunis.

Les retraités et personnes âgées demandent que des mesures urgentes soient prises pour pallier les conséquences parfois insupportables avec l'avancée en âge des situations qui résultent notamment :

- des ventes des parcs locatifs de logements sociaux,
- de l'abrogation de la loi de 1948,
- de la pénurie du nombre de logements sociaux existants, accessibles à cette catégorie de population,
- de l'insuffisance de constructions de programmes sociaux,
- de l'application de critères de famille qui excluent ipso facto les retraités et personnes âgées à la fois des attributions et des mesures réservées aux primo-accédants à la propriété aidée,
- du non-engagement des bailleurs sociaux dans l'accompagnement du vieillissement des personnes, tant au niveau du bâti que des services afin de créer les conditions d'une offre durable de logements adaptés au maintien à domicile,
- du «mal-logement» qui concerne un nombre croissant de logements ne répondant pas aux normes de confort, d'aménagements pour adaptation à la perte d'autonomie ou au handicap et de sécurité des personnes.

► Augmentation des loyers et des charges locatives

Le problème du logement pour les retraités et personnes âgées, comme d'ailleurs pour d'autres catégories de personnes, n'est pas seulement une question d'offre de logements, mais aussi d'accès au logement.

Si le nombre de logements est certes insuffisant, leur accessibilité aux plus démunis s'avère de plus en plus difficile. Le coût des loyers, et le poids relatif du logement dans le budget des ménages n'ont cessé d'augmenter au cours des dernières années.

Selon un rapport du secrétariat d'état au logement sur l'évolution des loyers dans le secteur privé en 2004, les ménages consacrent 21,8 % de leur revenu à des dépenses courantes pour se loger. En 2003, ces dépenses ont augmenté de 6 % par rapport à l'année précédente (du fait des effets conjugués des dépenses d'énergie et de hausse des loyers).

Selon le rapport précité, après 10 ans de croissance ralentie, les loyers ont depuis 3 ans, à nouveau augmenté. La hausse des loyers a connu en 2004 une nouvelle progression de 5,5 %, avec des évolutions différentes selon les secteurs locatifs et les localisations géographiques.

Dans le secteur HLM, la hausse des loyers a été en moyenne de 2,7 % en 2004, après une hausse de 3,3 % en 2003 et 2,1 % en 2002.

La hausse des loyers dans le secteur libre s'élève en moyenne à Paris à 4,4 % en 2004 (+ 4,2 % en 2003), en proche banlieue à 3,9 % en 2004 (+ 3,4 % en 2003) et en province à 3,8 % en 2004 (+ 3,4 % en 2003), soit une hausse en 2004 de l'ensemble des loyers plus élevée que celle de l'indice des prix (+ 1,6 % en 2004).

Il ressort de ce rapport que les disparités géographiques sont importantes. Au 1^{er} janvier 2005, un locataire du secteur libre paie en moyenne 8,1 € de loyer au mètre carré à Paris, soit 70 % de plus que dans des petites unités urbaines (4,8 € par mètre carré). Ces disparités sont moindres dans le secteur social, le coût étant de 5,1 € par mètre carré à Paris contre 4,2 € par mètre carré en province.

Par ailleurs, il y a lieu de relever que les loyers au mètre carré augmentent quand la surface des logements baissent, ce qui pénalise les personnes âgées seules qui occupent des petits logements.

Ce sont là des éléments (loyers et charges) qui grèvent lourdement le pouvoir d'achat des retraités et personnes âgées. Ces dépenses ont augmenté plus que les revenus des pensions et retraites. Pour mémoire, l'évolution des pensions du régime général, basée sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac qui a été de 2 % en 2005, 1,7 % en 2004, 1,5 % en 2003 et 2,2 % en 2002, n'a en aucune façon permis de compenser les hausses de loyers constatées.

Les dépenses de loyer pèsent de plus en plus lourdement sur les budgets des ménages de retraités et personnes âgées, et tout particulièrement lorsque l'un des conjoints vient à disparaître. Les ressources de la personne survivante se trouvent alors considérablement amoindries. Les barèmes des aides allouées ne sont pas réévalués et adaptés suffisamment, obligeant parfois le conjoint survivant à quitter contre son gré, un logement occupé depuis de nombreuses années.

► La baisse des allocations logements

Nombre de retraités et personnes âgées, comme nombre de ménages, sont confrontés lors de la recherche d'un logement au problème des ressources et des garanties suffisantes.

Le problème n'est pas uniquement de répondre à un besoin de logement sur un plan quantitatif, mais aussi de permettre la solvabilisation pour accéder à ce marché.

Les retraités et personnes âgées sont les premières victimes de la politique de désengagement de l'Etat vis-à-vis de la production du logement observée depuis vingt ans. Le volume financier consacré aux aides à la personne (APL, AL) se réduit un peu plus chaque année. Leur non-indexation conduit à diminuer l'effet de facteur de solvabilisation.

Ainsi, pour les bénéficiaires de l'APL, indexée pour partie sur l'indice de la consommation, l'APL a t-elle été augmentée en 2004 d'environ 2 % alors que les loyers indexés, sur l'indice de la construction, ont progressé de 4,58 %.

Le rapport précité du secrétariat d'état au logement sur l'évolution des loyers dans le secteur privé en 2004, souligne les conditions dans lesquelles les barèmes des aides à la personne n'ont pas été actualisés, les dépenses de logement accélèrent alors même que les revenus et les dépenses prises en charge par la collectivité sous forme d'aides personnelles décélèrent.

Force est de constater que les politiques menées depuis plusieurs dizaines d'années ont privilégié le soutien des moyens budgétaires au secteur marchand par le biais notamment des exonérations fiscales accordées (amortissement Périssol ou Besson...) pouvant entraîner une spéculation immobilière dans certaines agglomérations, par rapport à un engagement de la part de l'Etat dans la production et la gestion du logement.

Les CAF doivent déterminer des barèmes tenant compte des retraités et personnes âgées dans leurs interventions qui permettent l'obtention de conditions adaptées aux ressources et à l'âge des intéressés, dans le cadre de la mise en œuvre d'une véritable politique à l'égard des retraités et personnes âgées.

► Les retraités et personnes âgées, victimes d'inégalités urbaines devant le logement

Les politiques d'accession à la propriété discriminante vis-à-vis des retraités et personnes âgées, le vieillissement du parc locatif des HLM, les carences des services publics, aggravent les ségrégations urbaines et peuvent vider de son sens le droit au logement si l'exercice de celui-ci a pour effet de contraindre à résider dans un quartier impossible à vivre.

Pour la catégorie des retraités et personnes âgées, la qualité de l'habitat se trouve impérativement et étroitement liée à celle de l'environnement urbain, aux facilités de déplacement, à l'accès à tous les services de proximité et à l'usage des services publics locaux.

► L'habitat en milieu rural

La Commission ressources des retraités a retenu les analyses d'une étude intitulée «le logement des personnes âgées vivant en milieu rural» réalisée par le Comité Marnais d'Amélioration de l'Habitat de janvier 2001, qui a concerné 590 personnes de plus de 60 ans de 3 secteurs très ruraux et majoritairement propriétaires. L'étude montre l'inadaptation qualitative des logements aux exigences et contraintes de l'âge.

Les personnes âgées habitent majoritairement un habitat individuel, souvent trop grand, difficilement accessible, avec des dépendances et annexes nécessitant un entretien, comportant des étages, disposant d'équipements peu adaptés (chauffage par poêle..). Tous ces facteurs engendrent des chutes et des traumatismes tant physiques que psychiques.

De surcroît, la chute est très souvent à l'origine d'un départ, au moins temporaire, du logement (28,3 % des personnes qui ont chuté ont dû quitter leur logement).

On mesure là, l'enjeu que représente le traitement de l'accessibilité et de la circulation dans le logement des personnes âgées. La prise en charge médicale des handicaps liés à l'âge est bien entendu nécessaire, mais pour favoriser le maintien dans le lieu de vie, elle doit s'accompagner de mesures pour adapter le logement et éviter la récurrence (74,5% des personnes âgées constituant l'échantillon ont chuté à plusieurs reprises).

Si l'urgence est d'adapter les logements des personnes âgées dont le manque de mobilité est patent et révélé par l'accident, notre ambition doit être de traiter en amont, adapter de façon préventive, avant que les accidents ne surviennent. C'est donc avant 70 ans qu'il faut que les travaux soient réalisés (seulement 1,5 % des personnes de moins de 70 ans ont chuté).

Selon l'étude du Comité Marnais d'Amélioration de l'Habitat, 88,9 % des personnes âgées souhaitent rester chez elles ; d'ailleurs, leur avenir, elles l'envisagent dans ce logement pour lequel, dans 64,7 % des cas, elles projettent d'engager des travaux sous la réserve de pouvoir les financer.

La Commission souligne que comme pour le logement en milieu urbain, la qualité de l'habitat se trouve impérativement et étroitement liée à celle de l'environnement, aux facilités de déplacement, à l'accès à tous les services de proximité et à l'usage des services publics locaux.

► Le problème des ventes à la découpe

Les ventes à la découpe sont aussi un véritable problème et peuvent être un drame pour les populations les plus fragiles et notamment les retraités et personnes âgées qui se trouvent expulsés des logements des centres-villes et de logements occupés depuis plusieurs années.

Des quartiers entiers font ainsi l'objet de transferts de population et la spéculation immobilière asphyxie le marché locatif.

Voir la déclaration du CNRPA (**annexe 1**).

► La nécessité d'adapter l'habitat, la ville, l'environnement au vieillissement

Le vieillissement de la population va, inéluctablement, amener à changer tous les aspects des différentes infrastructures.

Les cités, les localités vont devoir s'efforcer d'associer la population des retraités et personnes âgées à la vie sociale, économique et culturelle de tous les autres citoyens.

Le CNRPA considère qu'il est urgent d'apporter des réponses et d'engager des actions concrètes pour adapter l'habitat, les villes, les localités, les services, au vieillissement de la population, afin de permettre à tous ceux qui le souhaitent de demeurer chez eux et dans leur environnement. Il n'est pas acceptable que beaucoup doivent y renoncer lorsque des difficultés de logement, de transport, d'accès aux différents services, les empêchent de continuer leur vie de façon indépendante.

Dans ce contexte, le CNRPA a identifié un certain nombre de mesures :

- Nécessité d'adapter les logements aux besoins des personnes âgées et de construire des nouveaux logements qui seraient utilisables par les occupants tout au long de leur existence. Cela signifie aussi, des moyens de transport permettant la mobilité, l'organisation de services facilitant l'autonomie et la participation des seniors aux activités sociales organisées.
- Il convient d'appréhender les besoins des personnes souhaitant demeurer de façon indépendante à leur domicile en dépit de leur âge et des handicaps qui peuvent survenir et prévoir un minimum de confort et de sécurité pour tous (ex : remplacer les baignoires par des douches davantage utilisées lorsqu'un handicap se présente..).
- Il pourrait être envisagé d'édicter des règles spécifiques afin de tenir compte de la question du vieillissement dans la construction, voire créer un label ou un certificat pour cet aménagement spécifique de l'habitat (prévoir par exemple des équipements en vue d'un aménagement rapide et à moindre coût, pour l'adaptation à une mobilité réduite : gaines, câbles, largeur de couloir, possibilité de mettre des volets roulants à manoeuvre électrique...).
- Nécessité d'adapter et d'améliorer la signalisation, la voirie, les transports publics, l'accès aux soins de santé ainsi que la palette de services de proximité nécessaires, aux besoins des retraités et personnes âgées, pour le maintien d'une vie autonome.
- Tenir compte lors des affectations des logements sociaux, de l'étage et du souhait des personnes.
- Consultation des CODERPA, des professionnels en gérontologie (gériatres, Mission Relais de la CRAM, services d'aide à domicile, SSIAD...), des

retraités et personnes âgées dans tous les programmes de construction et de réhabilitation.

Le CNRPA demande aux pouvoirs publics de mettre en place, de façon prioritaire, à la fois les politiques ainsi que les structures qui, dans les années futures permettront de tenir compte des besoins de la population croissante des retraités et personnes âgées. La question de l'aménagement de l'habitat, de l'environnement pour répondre au vieillissement de la population, devient un enjeu politique majeur.

Les retraités et personnes âgées, qui ont travaillé durant toute la vie et contribué au développement de la société, demandent la considération et les aides que la collectivité a le devoir de leur apporter, pour pallier les différents problèmes liés à l'avancée en âge.

LA QUESTION DU LOGEMENT DES RETRAITÉS ET PERSONNES ÂGÉES

14 propositions pour un droit des retraités et personnes âgées à un habitat et un environnement adapté

► 1 - Construire de nouveaux logements sociaux, rénover, réhabiliter le parc de logements sociaux existant avec des conditions adaptées aux personnes âgées et des logements qui puissent leur être réservés (à inscrire dans les Plans Locaux d'Urbanisme-PLU-). Il conviendrait que les garanties d'emprunts liées aux prêts immobiliers, assurées par une collectivité publique, soient conditionnées à la réalisation obligatoire de logements adaptés.

- ▶ 2 - Freiner l'évolution des loyers, les charges et les impôts locaux qui pour les retraités et les personnes âgées à bas revenus constituent le principal poste de dépense incompressible, avec pour conséquence des privations sur d'autres dépenses pour des besoins fondamentaux tels l'alimentation ou la santé..
- ▶ 3 - Adapter et améliorer les barèmes des aides attribuées aux retraités et personnes âgées notamment en relevant le plafond des ressources. De même, les personnes qui se trouvent seules après la perte d'un conjoint, doivent pouvoir rester dans le logement dans lequel elles résident. Le poids des dépenses de logement ne saurait faire basculer les populations de retraités et personnes aux revenus les plus modestes, dans la pauvreté.
- ▶ 4 - Tenir compte du souhait des personnes et définir des critères de charges de famille qui n'excluent pas les retraités et personnes âgées, lors de l'attribution des logements sociaux.
- ▶ 5 - Développer la mixité sociale et des âges et prendre des mesures pour que les locataires retraités les plus pauvres ne restent pas logés dans les logements les plus vétustes et les plus éloignés du centre des agglomérations.
- ▶ 6 - Faire que l'accession à la propriété soit rendue possible aux retraités et personnes âgées, dans des conditions qui ne soient pas discriminantes (taux d'assurances prohibitifs sur les prêts). Les prêts attribués dans le cadre des dispositions du 1% logement, et notamment pour l'amélioration de l'habitat, doivent pouvoir être consentis dans un délai de 10 ans après le départ en retraite.
- ▶ 7 - Fournir des informations précises sur les démarches à effectuer et les aides susceptibles d'être octroyées pour les travaux d'aménagement, d'accessibilité et d'adaptation du logement à l'avancée en âge et à la perte d'autonomie. Diffuser cette information en utilisant divers moyens (documents écrits largement diffusés, guichet unique, Internet, réunions, présence dans les salons...) et en s'appuyant sur des structures ou des organismes tels que les CCAS, CLIC, CRAM, mutuelles... Les CODERPA doivent jouer un rôle moteur dans ce sens.
- ▶ 8 - L'adaptation des logements doit être conçue et réalisée de façon préventive, afin d'éliminer les causes d'accident. Les aides attribuées, en volume et en montant, doivent prendre en compte cette exigence de prévention.
- ▶ 9 - Concevoir les normes spécifiques de construction de façon à pouvoir adapter les logements afin de répondre aux besoins des retraités et personnes âgées lesquels évoluent dans le temps et, à cet effet, créer un label qui garantisse les qualités techniques de ces logements et l'économie d'énergie.
- ▶ 10 - Mettre en œuvre des actions de sensibilisation des professionnels du bâtiment, des gestionnaires et des décideurs, à l'ensemble des exigences énoncées ci-avant.

- ▶ 11 - Lors des lancements de programmes de construction et de réhabilitation, imposer une règle de consultation des représentants des retraités et personnes âgées au sein des CODERPA.
- ▶ 12 - Obtenir des mesures efficaces de protection des personnes âgées dans les cas de vente à la découpe pour éviter tout déracinement.
- ▶ 13 - Le CNRPA exige que les dispositions de la loi sur le handicap qui prévoient une obligation d'accessibilité des logements dans les 10 ans, concernent également les retraités et personnes âgées.
- ▶ 14 - Orienter et développer, en concertation avec le CNRPA, de réelles politiques publiques d'adaptation de l'habitat, de la ville, des transports publics, des services, de l'environnement et de l'espace social, au vieillissement de la population (il s'agit que soient pris en considération, non seulement le logement, mais aussi l'accessibilité, l'environnement immédiat, l'existence de commerces, de services de proximité et services publics locaux...).

Paris, le 21 juin 2005

ANNEXE 1

VENTE A LA DECOUPE ET LOCATAIRES AGES.

--

Le Comité National des retraités et Personnes âgées qui comprend notamment 16 organisations représentatives des 13 millions de retraités, réuni ce mardi 21 juin en session plénière a examiné le projet de loi voté en première lecture le 16 juin sur la « vente à la découpe » de biens immobiliers.

Ce phénomène purement spéculatif touche notamment bon nombre de personnes âgées aux revenus modestes, habitant des grandes villes. En effet, la proposition de rachat de leur appartement qu'ils louent dans des conditions acceptables, se situe à des années lumière de leurs possibilités financières, d'autant qu'un emprunt immobilier n'est plus possible après 65 ans.

Alors le déracinement est l'issue du conflit d'intérêt !

Dans ces conditions, le CNRPA considère que le projet de loi actuel ne répond pas suffisamment à ce douloureux problème de société parce qu'il n'assure pas la protection de la personne fragilisée.

Le CNRPA soutient tous amendements et/ou propositions qui contiennent de réelles mesures de protection des personnes âgées, compte tenu de leurs ressources, et notamment des modalités qui leur évitent tout déracinement,

Le droit au logement ainsi que la dignité des personnes âgées doivent être respectés.

ANNEXE 2

COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

- **Animateur et membre** : Benoît JAYEZ, membre du bureau du CNRPA.

- **Membres** : ANDRIEU Paul, BERNARD Claude, BLANC Josiane, CATHERINE Jean, COLLIN Jean, CORCELETTE Jean, DENIS Sylvain, DE PLINVAL Raoul, DIDIER Richard, DUJAY-BLARET Janine, GRULOIS Georges, HO MINH TRIET Hélène, JOURNEAU Christiane, LESCA Marcel, LOUKACHEFF Boris, MALOISEL Paul, MENGIN Andrée, NOULIN Régine, ROZET Marie, SENE Bernard.